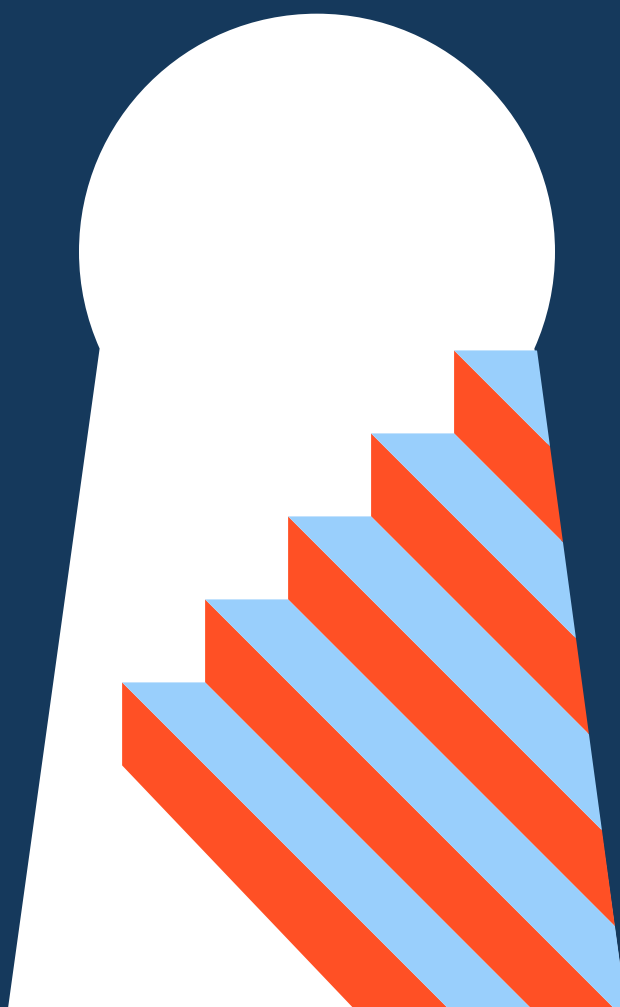


Spółeczne agencje najmu w Polsce wyzwania i szanse rozwoju



Dziękujemy operatorom SAN oraz przedstawicielom gmin za ich czas, otwartość i zaangażowanie, które istotnie wsparły proces powstawania tego raportu.

Redakcja naukowa

Aleksandra Krugły
Aleksander Gołębiowski
Justyna Nakielska

Recenzenci

prof. Marek Bryx
dr hab. Adam Czerniak
dr hab. Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka

Zespół autorski

Andrzej Ciepty
dr Radosław Cyran
Aleksander Gołębiowski
Przemysław Górski
Aleksandra Krugły
Hanna Milewska-Wilk
Justyna Nakielska
dr Kamil Nowak
Karolina Więckiewicz
Olga Zuchora

Skład graficzny

Kompot Studio

Redakcja i korekta językowa

Agnieszka Mocarska
ISBN: 978-83-67231-76-3

Wydawca

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa
Copyright © by Instytut Rozwoju Miast
i Regionów

Konsultacja merytoryczna

dr hab. Aleksandra Jadach-Sepioto
dr Alina Muzioł-Węctawowicz

Raport stanowi zadanie nr 1.1 projektu „Ośrodek Rozwoju Najmu Społecznego”, realizowanego w ramach działania 5.1 Innowacje Społeczne w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021–2027 współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Numer projektu: FERS.05.01-IZ.00-0040/25.

Spis treści

Skróty/definicje	4
Przedmowa	9
Wstęp	12
Metodologia	17
Spółeczne agencje najmu – wprowadzenie	22
Ścieżki rozwoju SAN w Polsce	35
SAN w Polsce – skala, organizacja i zasób	53
Proces organizacji SAN	78
Dwa profile funkcjonowania SAN	95
Minimalna efektywna skala (MES) funkcjonowania SAN	114
Analiza narracji i reputacji społecznych agencji najmu	145
Przegląd rekomendacji	178
Podsumowanie	189
Literatura	193
Spis tabel i grafik	201
Załączniki	205

Skróty/definicje

Skróty

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
CUS	Centrum Usług Społecznych
EAPN	European Anti-Poverty Network (Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu)
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS+	Europejski Fundusz Społeczny+
FEANTSA	European Federation of National Organizations Working with the Homeless (Europejska Federacja Organizacji Krajowych Działających na rzecz Osób w Kryzysie Bezdomności)
FERS	Program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021–2027
FGI	zogniskowany wywiad grupowy
IDI	indywidualny wywiad pogłębiony
JST	jednostka samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
MES	Minimalna Efektywna Skala
MFIPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

MnS	Mieszkanie na Start (rządowy program)
MRiT	Ministerstwo Rozwoju i Technologii
MRPiPS	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
OPS	ośrodek pomocy społecznej
ORNS	Ośrodek Rozwoju Najmu Społecznego
OSR	Ocena Skutków Regulacji
PES	Podmiot Ekonomii Społecznej
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
SAN	Społeczna agencja najmu/społeczne agencje najmu
SM	Spółdzielnia mieszkaniowa
SRUS	Strategia Rozwoju Usług Społecznych
TBS	Towarzystwo Budownictwa Społecznego/Towarzystwa Budownictwa Społecznego
u.p.s.	Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593 z późn. zm.)
WM	Wspólnota mieszkaniowa

Definicje

Deinstytucjonalizacja – proces przechodzenia od całodobowej opieki świadczonej w zakładach (instytucjach) na rzecz rozwoju usług środowiskowych (również profilaktycznych) świadczonych na poziomie społeczności lokalnych, w miejscu zamieszkania osoby objętej wsparciem, zgodnie ze standardami wynikającymi z praw człowieka.

Grupy odbiorców EFS+ – grupy docelowe programów w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego; obejmują osoby i społeczności w trudnej sytuacji, w tym osoby doświadczające ubóstwa, wykluczenia społecznego lub dyskryminacji w wielu wymiarach lub zagrożone takimi zjawiskami (Rozporządzenie 2021/1057/UE).

Indywidualny wywiad pogłębiony (IDI) – jakościowa metoda zbierania informacji podczas indywidualnej rozmowy z respondentem.

Luka czynszowa – odsetek gospodarstw domowych o dochodach zbyt niskich, by bezpiecznie funkcjonować na rynku, a jednocześnie zbyt wysokich, by kwalifikować się do najmu w gminnym zasobie mieszkaniowym.

MES – rozmiar portfela lokali obsługiwanych przez SAN, przy którym działalność jest możliwa do utrzymania w czasie bez utraty płynności oraz przy zapewnieniu podstawowego pakietu wartości wobec rynku.

Mieszkanie dostępne cenowo – mieszkanie, które nie obciąża gospodarstwa domowego wydatkami mieszkaniowymi przekraczającymi 30% jego dochodu.

Najem społeczny – forma pośrednia najmu lokali mieszkalnych (między najmem z zasobów gminy – socjalnego i komunalnego – a najmem na wolnym rynku), realizowana m.in. poprzez towarzystwa budownictwa społecznego, społeczne inicjatywy mieszkaniowe oraz społeczne agencje najmu; realizowana na zasadzie not-for-profit i zapewniająca dostępność cenową dla osób, które nie mogą zaspokoić swojej potrzeby mieszkaniowej na zasadach rynkowych.

Operator SAN – podmiot, z którym dana gmina podpisała umowę o współpracy (np. organizacja pozarządowa, spółdzielnia socjalna lub spółka komunalna).

Profil SAN – rozróżnienie typu SAN ze względu na świadczoną ofertę usługową, tj. koncentrowanie się na pośrednictwie najmu (SAN mieszkaniowa) lub oferowanie dodatkowych usług wsparcia (SAN mieszkaniowo-usługowa).

Reinstytucjonalizacja (też: wtórna instytucjonalizacja) – proces ponownego wzrostu znaczenia zinstytucjonalizowanej, całodobowej opieki, w tym w instytucjach zamkniętych (np. szpitalach psychiatrycznych, domach opieki), nad osobami wymagającymi wsparcia, po wcześniejszym okresie deinstytucjonalizacji i rozwoju opieki środowiskowej.

Rzecznictwo/działania rzecznicze – zaplanowane i ukierunkowane działania mające na celu wpływanie na decyzje, polityki lub praktyki instytucji publicznych bądź innych podmiotów w interesie określonej grupy, środowiska lub sprawy, poprzez przedstawianie argumentów, budowanie poparcia i angażowanie interesariuszy.

Spółeczna agencja najmu (SAN) – podmiot prowadzący działalność polegającą na dzierżawie lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych od ich właścicieli oraz wynajmowaniu tych lokali osobom fizycznym wskazanym przez gminę, w celu tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej (art. 22a ustawy o SAN).

Superwizja (pracy socjalnej) – specyficzny proces uczenia się, w którym pracownik socjalny lub inna osoba realizująca pracę socjalną, współpracując z superwizorem, rozwija swoje umiejętności interpersonalne i uczy się postępowania metodycznego w pracy z klientem pomocy społecznej lub rozwiązywania kwestii społecznej; proces może odbywać się indywidualnie lub grupowo (Domaradzki i in. 2017).

Ustawa o SAN – Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U. 2025 poz. 1273), znowelizowana ustawą z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (dawna nazwa ustawy o SAN) oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 1243).

Wariant operacyjny SAN – rozróżnienie typu SAN ze względu na podmiot prowadzący agencję: spółkę komunalną lub podmiot społeczny (najczęściej organizację pozarządową).

Zogniskowane wywiady grupowe (FGI) - wywiady grupowe będące rozmową niewielkiej liczby zaproszonych osób (zwykle od 6 do 12), prowadzone przez doświadczonego moderatora na ustalony temat/tematy w celu zebrania danych jakościowych (w tym opinii i poglądów, zrozumienia preferencji, zdobycia informacji, wysłuchania proponowanych rozwiązań itp.).

Przedmowa

Oddajemy w Państwa ręce raport poświęcony społecznym agencjom najmu w Polsce, przygotowany w momencie, w którym instrument ten przestaje być wyłącznie koncepcją testowaną w wybranych ośrodkach, a zaczyna funkcjonować jako fakultatywny, ale powszechny element lokalnych polityk mieszkaniowych. Skala jego zastosowania pozostaje ograniczona, jednak doświadczenia zgromadzone w ostatnich latach pozwalają już na uchwycenie powtarzalnych mechanizmów działania oraz warunków, od których zależy jego trwałość i możliwość dalszego rozwoju.

Punktem wyjścia dla niniejszego opracowania jest przekonanie, że znaczenie społecznych agencji najmu wykracza poza prostą kategorię narzędzia zwiększającego dostęp do mieszkań. W praktyce ujawniają one szerszą zmianę w sposobie myślenia o gospodarowaniu zasobem mieszkaniowym, w której istotne staje się nie tylko tworzenie nowych lokali, lecz także uruchamianie i stabilizowanie już istniejących zasobów zarówno publicznych, jak i prywatnych.

Dotychczasowe wdrożenia pokazują, że SAN funkcjonują w zróżnicowanych konfiguracjach, zależnych od lokalnych decyzji, dostępnych zasobów oraz przyjętej roli samego instrumentu. W części przypadków przyjmują one formę rozwiązania skoncentrowanego na organizacji najmu, w innych łączą funkcję mieszkaniową z elementami wsparcia społecznego. To zróżnicowanie nie jest efektem przypadkowym, lecz wynika z charakteru narzędzia, które nie narzuca jednego modelu działania, a raczej tworzy ramę możliwych rozwiązań.

Celem raportu było uporządkowanie dotychczasowych doświadczeń oraz identyfikacja czynników, które w największym stopniu wpływają na skuteczność i skalę działania społecznych agencji najmu.

Analiza koncentruje się zarówno na wymiarze operacyjnym, obejmującym organizację i finansowanie działalności, jak i na uwarunkowaniach systemowych, które decydują o miejscu SAN w polityce mieszkaniowej.

Raport ten kierowany jest do tych, którzy mają wpływ na kształt lokalnej polityki mieszkaniowej, czyli decydentów samorządowych, operatorów, instytucji publicznych oraz obecnych i przyszłych partnerów rynkowych. SAN nie jest rozwiązaniem spektakularnym ani szybkim. Jego siła leży gdzie indziej – w zdolności do porządkowania relacji między właścicielami a najemcami, redukcji ryzyka i stopniowego zwiększania dostępności mieszkań tam, gdzie klasyczne instrumenty zawodzą. To narzędzie wymagające uważności, konsekwencji i świadomych wyborów. Dlatego warto ten raport czytać nie tylko jako opis stanu obecnego, ale jako zaproszenie do współdziałania.

dr hab. Aleksandra Jadach-Sepiolo

I

Wstep

Wstęp

Oddajemy w Państwa ręce raport „**Spółeczne agencje najmu w Polsce – wyzwania i szanse rozwoju**”, który stanowi diagnozę stanu rozwoju społecznych agencji najmu (SAN) w Polsce na koniec 2025 r. SAN są instrumentem polityki mieszkaniowej, zaprojektowanym w celu zwiększania dostępności i bezpieczeństwa najmu¹. W wybranych modelach działania mogą łączyć cele polityki mieszkaniowej i społecznej.

W praktyce SAN mogą funkcjonować w oparciu o różne podejścia do swojej roli – od modelu skoncentrowanego na organizacji najmu po model łączący funkcję mieszkaniową z elementami wsparcia społecznego. W najprostszym wariantcie stanowią narzędzie zwiększające dostęp do mieszkań poprzez pośrednictwo i stabilizację relacji najmu. W bardziej rozbudowanych modelach pełnią również funkcję mieszkaniowo-usługową. Ta elastyczność jest jedną z cech instrumentu, ale jednocześnie oznacza, że jego efektywność i skala oddziaływania są silnie uzależnione od lokalnych decyzji oraz dostępnych zasobów.

Raport powstał w ramach projektu „Ośrodek Rozwoju Najmu Społecznego” (ORNS)², finansowanego ze środków programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021–2027 (FERS). Projekt realizuje Krajowy Zasiób Nieruchomości jako jego lider w partnerstwie z Instytutem Rozwoju Miast i Regionów. ORNS został pomyślany jako przedsięwzięcie o charakterze wdrożeniowym: jego celem jest nie tylko uporządkowanie wiedzy o SAN, lecz przede wszystkim przełożenie tej wiedzy na realne decyzje i działania w samorządach.

-
- 1 Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U. 2025 poz. 1273), art. 22a–22d.
 - 2 Gov.pl, <https://www.gov.pl/web/kzn/projekt-osrodek-rozwoju-najmu-spolecznego> [data dostępu: 20.04.2026].

W praktyce ORNS pełni funkcję **zaplecza merytorycznego i platformy wsparcia** dla gmin zainteresowanych uruchomieniem lub rozwojem SAN.

Obejmuje to m.in. **budowę i aktualizację repozytorium wiedzy, opracowywanie standardów i narzędzi** (w tym materiałów wzorcowych, procedur, pakietów rekomendacji), prowadzenie działań informacyjnych i szkoleniowych, a także doradztwo wdrożeniowe. Istotnym elementem projektu jest również tworzenie przestrzeni współpracy pomiędzy samorządami, operatorami, instytucjami polityki społecznej i mieszkaniowej oraz partnerami rynkowymi – tak, aby SAN rozwijały się w oparciu o praktykę, wymianę doświadczeń i porównywalne rozwiązania.

Kluczowym zadaniem ORNS jest **kompleksowe wsparcie 30 gmin w uruchomieniu SAN**

– od etapu diagnozy lokalnych potrzeb i zasobów, przez wybór wariantu organizacyjnego i zaprojektowanie zasad działania, po przygotowanie do uruchomienia portfela mieszkań i ułożenie współpracy z instytucjami usług społecznych. Projekt działa równolegle na poziomie lokalnym (wzmacniając zdolności wdrożeniowe gmin) oraz systemowym (identyfikując bariery i proponując zmiany, które zwiększają przewidywalność i skalowalność instrumentu).

Raport pełni w ORNS funkcję punktu odniesienia: porządkuje ramy prawne i programowe, opisuje praktyki operacyjne oraz identyfikuje czynniki sprzyjające wdrażaniu SAN **w polskich warunkach.**

W części kontekstowej omawia SAN na tle istotnych wyzwań polskiego mieszkalnictwa, w tym lukę czynszową (szacowaną na 27–35% gospodarstw domowych), przeludnienie mieszkań oraz ograniczoną mobilizację istniejącego zasobu, zwłaszcza po stronie prywatnej. SAN analizowane są jako jedno z dostępnych narzędzi polityki mieszkaniowej, które – w określonych warunkach lokalnych – może wspierać działania w obszarze stabilizacji sytuacji mieszkaniowej części gospodarstw domowych oraz efektywniejszego wykorzystania istniejących mieszkań.

Podstawę opracowania stanowi badanie zaprojektowane w podejściu *theory-based evaluation* i oparte na triangulacji źródeł. Wykorzystano analizę danych administracyjnych, przegląd 14 uchwał rad gmin oraz materiał jakościowy z indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI) i zogniskowanych wywiadów grupowych (FGI) z przedstawicielami gmin, operatorów i ekspertami. Dzięki temu raport łączy perspektywę formalnych ram instrumentu z analizą realnej praktyki wdrożeniowej, w tym kosztów, ryzyk i rozwiązań organizacyjnych stosowanych w różnych uwarunkowaniach lokalnych.

Raport rekonstruuje ścieżki rozwoju SAN – od rozwiązań przedustawowych (pilotaże m.in. w Poznaniu i Warszawie) **po etap instytucjonalizacji prawnej z 2021 r.** Rdzeń empiryczny opracowania stanowi panorama systemu SAN w 2025 r., obejmująca analizę 14 działających agencji: ich wariantów operacyjnych, procedur powoływania, sposobów budowania portfela lokali oraz mechanizmów współpracy z najemcami i właścicielami. Wyniki pokazują, że instrument jest już operacyjnie obecny w Polsce i rozwija się w kilku wariantach, a jednocześnie – w wielu miejscach – nadal opiera się przede wszystkim na zasobach gminnych, co wskazuje na przestrzeń do dalszego wzmacniania komponentu aktywizacji zasobu prywatnego.

Istotnym wątkiem raportu jest analiza profili działania SAN i rozróżnienie między profilem bazowym – *stricte* mieszkaniowym – a mieszkaniowo-usługowym, w tym analiza potencjału SAN w procesach deinstytucjonalizacji usług społecznych. Raport omawia warunki, które zwiększają szanse na trwałe i skalowalne wdrożenia: spójne decyzje lokalne, stabilne ramy finansowania, czytelny podział ról oraz dopasowanie zakresu usług wsparcia do kompetencji i zasobów instytucji współpracujących. Jednocześnie wskazuje obszary wymagające dopracowania, tak aby instrument mógł rozwijać się bardziej przewidywalnie i w większej skali.

Uzupełnieniem diagnozy jest analiza minimalnej efektywnej skali (MES) oparta na dziesięciu symulacjach finansowych, która wskazuje progi skali i warunki brzegowe trwałości

finansowej oraz odporności operacyjnej agencji w perspektywie pięcioletniej. Raport obejmuje także wymiar narracyjny, pokazując, jak wzmacniać rozpoznawalność SAN jako odrębnego instrumentu, tak aby w debacie publicznej był lepiej rozumiany i trafniej odróżniany od tradycyjnych form najmu komunalnego.

Całość domykają rozdziały poświęcone potencjalnym kierunkom rozwoju SAN oraz rekomendacjom. **Raport stanowi podstawę dalszych działań w ramach ORNS – zarówno w obszarze wsparcia gmin, jak i w zakresie formułowania propozycji rozwiązań sprzyjających bardziej spójnym warunkom funkcjonowania SAN w skali kraju.**



Metodologia

Metodologia

Na potrzeby badania przyjęto katalog definicji podstawowych, wskazanych w sekcji „Skróty/definicje”.

W projektowaniu raportu otwarcia przyjęto podejście *theory-based evaluation*, ponieważ obecny etap rozwoju SAN w Polsce jest zbyt wczesny i zbyt zróżnicowany, aby możliwe było zastosowanie klasycznych ewaluacji efektów *ex post* lub modeli kontrfaktycznych.

W pierwszej kolejności konieczne było odtworzenie dotychczasowej logiki interwencji oraz identyfikacja czynników i mechanizmów, dzięki którym model SAN może działać w określonych konfiguracjach instytucjonalnych, prawnych, społecznych i rynkowych. Dopiero na tej podstawie możliwe jest budowanie systemu monitorowania i oceny w kolejnych etapach projektu. Podejście to jest szczególnie adekwatne w przypadku makroinnowacji społecznych, gdzie istotna część efektów powstaje nie bezpośrednio z pojedynczych działań operacyjnych, lecz z konfiguracji instytucjonalnych, zmian praktyk oraz stopniowej dyfuzji nowych standardów.

Pierwszym założeniem metody była rekonstrukcja – w trybie *ex post* – rzeczywistej teorii interwencji, która legła u podstaw dotychczasowych prób wdrażania SAN. Rekonstrukcja ta ma charakter deskryptywno-analityczny i polega na możliwie wiernym odtworzeniu faktycznie stosowanych założeń, decyzji i mechanizmów, w tym również tych, które nie doprowadziły do oczekiwanych rezultatów.

Kluczowe jest unikanie projektowania idealnego modelu SAN, a zamiast tego identyfikacja realnie funkcjonujących łańcuchów przyczynowych oraz warunków brzegowych ich skuteczności lub nieskuteczności.

Proces badawczy opiera się na **triangulacji metod jakościowych**, obejmującej *desk research*, IDI, FGI, badania ankietowe skierowane do operatorów SAN oraz studia przypadków funkcjonujących agencji.

Desk research obejmuje systematyczną analizę aktów prawnych, dokumentów programowych i konkursowych, danych administracyjnych (m.in. Ministerstwa Rozwoju i Technologii (MRiT) oraz Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR), dokumentacji projektowej i operacyjnej SAN, materiałów roboczych gmin i operatorów, w tym szczegółową analizę 14 uchwał rad gmin, w których funkcjonują SAN, regulujących zasady najmu w ramach SAN. Uzupełnieniem są ogólnodostępne raporty, opracowania eksperckie oraz materiały komunikacyjne publikowane w Internecie.

IDI prowadzone były z kluczowymi aktorami zaangażowanymi w rozwój SAN w Polsce. Koncentrowały się na rekonstrukcji ścieżek rozwoju SAN, identyfikacji decyzji krytycznych, barier instytucjonalnych, finansowych i organizacyjnych oraz mechanizmów adaptacyjnych wpływających na trwałość lub zahamowanie poszczególnych inicjatyw.

FGI realizowane były z udziałem przedstawicieli gmin prowadzących SAN, gmin, które podjęły starania o uruchomienie SAN, jednak z różnych przyczyn zrezygnowały, operatorów SAN oraz ekspertów branżowych. Ich celem była konfrontacja perspektyw różnych grup interesariuszy, identyfikacja wspólnych wzorców problemów i dobrych praktyk oraz weryfikacja i doprecyzowanie hipotez wyłonionych na wcześniejszych etapach badania. Uzupełnieniem badań jakościowych były studia przypadków działających SAN, pozwalające na pogłębioną analizę procesów komunikacyjnych oraz narracyjnych w konkretnych kontekstach lokalnych.

Przeprowadzono również badania ankietowe wśród operatorów SAN, w tym ankietę dotyczącą zakresu, intensywności i form usług wsparcia towarzyszących najmowi. Pozwoliło to na analizę zróżnicowania modeli SAN pod względem integracji funkcji mieszkaniowych i społecznych.

Istotnym komponentem raportu jest **analiza minimalnej efektywnej skali (MES) funkcjonowania SAN**. Jej celem jest określenie progu działalności, przy którym SAN uzyskuje uzasadnienie ekonomiczne i społeczne. Analiza opiera się na 10 symulacjach przychodów i kosztów funkcjonowania SAN w horyzoncie pięciu lat, w dwóch wariantach pozyskiwania lokali: wyłącznie z rynku prywatnego oraz w wariacie mieszanym, przy dodatkowym udziale lokali gminnych. Uwzględnienie wariantu wykorzystującego zasób gminny odzwierciedla istniejącą praktykę funkcjonowania SAN i nie stanowi rozstrzygnięcia co do zasadności tego rozwiązania. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że do SAN włączane są zazwyczaj wyodrębnione lokale, których przekazanie nie prowadzi do trwałego uszczuplenia zasobu komunalnego, lecz do zmiany sposobu jego organizacji.

W raporcie uwzględniono również analizę narracji wokół społecznych agencji najmu. Na potrzeby badania zidentyfikowano dwie dominujące narracje w obszarze mieszkalnictwa: narrację gminną, związaną z mieszkaniami komunalnymi i socjalnymi, oraz narrację rynkową, której celem jest prezentacja i sprzedaż oferty mieszkaniowej z zasobu prywatnego. Analiza została ukierunkowana na określenie miejsca SAN pomiędzy tymi dwiema narracjami. Przyjęto trzy kryteria oceny profilu narracji: edukacyjne, informacyjne i promocyjne, przy czym kryterium informacyjne dominuje w narracji gminnej, natomiast promocyjne w narracji rynkowej. Analiza narracji została przeprowadzona w oparciu o *desk research* obejmujący:

- ogólnodostępne materiały komunikacyjne publikowane online, w tym treści w mediach tradycyjnych i społecznościowych,
- analizę autonarracji tworzonych przez 14 istniejących SAN,
- analizę narracji zwrotnych formułowanych przez decydentów, ekspertów i środowiska opiniotwórcze.

Uzupełnieniem było krytyczne odniesienie do wybranych elementów analizy dyskursu, co pozwoliło na uchwycenie relacji władzy obecnych w dyskursie mieszkaniowym oraz na sformułowanie rekomendacji dotyczących pożądanego kierunku rozwoju narracji wokół SAN.

Raport otwarcia pełni funkcję **formalnego, wielowymiarowego punktu zerowego**, względem którego mierzone będą późniejsze zmiany w procesach, zdolnościach i rezultatach funkcjonowania społecznych agencji najmu. Dokumentuje on stan prawny, programowy i organizacyjny, liczbę działających SAN, zakres praktyk i wzorców dokumentów, kompetencje kadr oraz dostępność narzędzi wspierających, umożliwiając w kolejnych etapach projektu monitorowanie trajektorii rozwoju gmin i operatorów oraz ocenę spójności obserwowanych efektów z mechanizmami zidentyfikowanymi w ramach odtworzonych ścieżek rozwoju.



Spółeczne agencje najmu - wprowadzenie

Społeczne agencje najmu – wprowadzenie

Społeczne agencje najmu (SAN) stanowią relatywnie nowe narzędzie polityki mieszkaniowej w Polsce, rozwijane w odpowiedzi na narastające, strukturalne wyzwania systemu mieszkalnictwa. Niniejszy raport otwarcia ma na celu wprowadzenie do tematu społecznych agencji najmu, uporządkowanie podstawowych pojęć, ram prawnych i modeli działania oraz przedstawienie aktualnego etapu rozwoju tego instrumentu w Polsce. W tym miejscu prezentujemy kluczowe informacje, fakty i założenia, które stanowią punkt odniesienia dla kolejnych rozdziałów raportu.

Sytuacja mieszkaniowa w Polsce od kilku lat pozostaje przedmiotem intensywnej debaty publicznej i politycznej. W programach partii politycznych reprezentujących różne nurty sceny politycznej regularnie pojawiają się propozycje rozwiązań mających na celu poprawę dostępności mieszkań, w tym m.in. program Mieszkanie dla Młodych, instrumenty rządowego wsparcia kredytowego osób kupujących lub budujących mieszkania, programy wsparcia mieszkaniowych inwestycji gminnych, termomodernizacji zasobów czy preferencyjnego finansowania zwrotnego społecznego budownictwa czynszowego. Pomimo ambitnych założeń wiele z tych inicjatyw nie przyniosło trwałej poprawy dostępności mieszkań – zwłaszcza w segmencie najmu³ – lub miało ograniczony zasięg wdrożeniowy.

Doświadczenia te stanowią istotne tło dla poszukiwania narzędzi uzupełniających dotychczasowy katalog instrumentów polityki mieszkaniowej, w tym społecznych agencji najmu.

3 Por. Habitat for Humanity Poland, <https://habitat.pl/raport-2025/> [data dostępu: 20.04.2026].

Narastające zainteresowanie SAN wynika z pogłębiających się **problemów polskiego systemu mieszkaniowego**.

W ostatnich latach rośnie odsetek gospodarstw domowych przeznaczających na koszty mieszkaniowe więcej niż 30% dochodów⁴: maksymalną granicę wydatków rekomendowaną od lat 80. XX w. (Herbert i in. 2018). Dane Eurostatu z lat 2023–2024 wskazują na wysoki poziom przeludnienia mieszkań w Polsce (34,9% populacji)⁵ oraz relatywnie późny, na tle innych państw Unii Europejskiej, wiek usamodzielniania się młodych dorosłych – w grupie wiekowej 18–34 lata ponad 63% osób nadal mieszka z rodzicami⁶. Prognozy Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) wskazują ponadto, że do 2050 r. osoby w wieku 60+ będą stanowiły ok. 40% populacji⁷, co oznacza konieczność dostosowania zasobu mieszkaniowego do potrzeb starzejącego się społeczeństwa, w tym rozwoju stabilnych i dostępnych form najmu z opcją dodatkowego wsparcia w miejscu zamieszkania. Co więcej, dodatkowym testem dla systemu mieszkalnictwa były dwa kryzysy ostatnich lat – pandemia COVID-19 oraz kryzys uchodźczy związany z pełnoskalową wojną w Ukrainie – które uwiaryściły potrzebę instrumentów umożliwiających szybkie uruchamianie istniejącego zasobu oraz elastyczne reagowanie na zmieniające się potrzeby mieszkaniowe na poziomie lokalnym.

Istotnym elementem kryzysu mieszkaniowego jest również zjawisko **luki czynszowej**, rozumianej jako odsetek gospodarstw domowych, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb

4 Por. Habitat for Humanity Poland, <https://habitat.pl/raport-2025/> [data dostępu: 20.04.2026].

5 Por. Tradingeconomics.com, <https://tradingeconomics.com/poland/overcrowding-rate-without-single-person-households-from-18-to-64-years-eurostat-data.html> [data dostępu: 20.04.2026].

6 Por. Eurostat, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_lvps08\\$defaultview/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_lvps08$defaultview/default/table?lang=en) [data dostępu: 20.04.2026].

7 Główny Urząd Statystyczny, Prognoza ludności na lata 2023–2060, Warszawa, 2023.

mieszkaniowych na rynku, a jednocześnie nie kwalifikują się do skutecznego wsparcia publicznego.

Zjawisko to jest efektem polaryzacji rynku mieszkaniowego: ograniczonego zasobu mieszkań gminnych oraz rosnących kosztów najmu prywatnego i zakupu mieszkania. Wyniki badań (Czerniak i in. 2024) dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej wskazują, że Polska należy do państw o relatywnie wysokiej luce czynszowej: w 2022 r. wyniosła ona 35% (dla porównania: w badanej grupie krajów wartości wahały się od 13% do ok. 37%). Co ważne, wielkość luki silnie zależy od typu gospodarstwa domowego. Najwyższe wartości w Polsce odnotowano dla **rodzin z dwójką rodziców i co najmniej trójką dzieci (średnio 50% w 2022 r.) oraz dla gospodarstw samodzielnie wychowujących dzieci (49%)**. Zbliżone do średniej były wskaźniki dla gospodarstw jednoosobowych oraz dla najmniejszych rodzin (dwoje dorosłych i jedno dziecko) – po ok. 28%. W najlepszej sytuacji znajdowały się natomiast dwuosobowe gospodarstwa bez dzieci (13%). Badanie wykazuje również, że luka nie dotyczy wyłącznie osób o najniższych dochodach – także gospodarstwa w średnich kwintylach dochodowych napotykają trudności z utrzymaniem się na rynku najmu. Autorzy interpretują to jako sygnał, że projektowanie wsparcia wyłącznie na podstawie absolutnych progów dochodowych (bez uwzględnienia liczebności gospodarstwa i potrzeb mieszkaniowych) może prowadzić do nieefektywności polityki mieszkaniowej i „wypychania” części gospodarstw do luki.

Sam zasób mieszkaniowy gmin w Polsce charakteryzuje się od lat niską skalą oraz ograniczoną dynamiką rozwoju, a jego struktura własnościowa dodatkowo ogranicza możliwości oddziaływania gmin. **Mieszkania należące do osób fizycznych stanowią ok. 80% zasobu, podczas gdy w dyspozycji gmin pozostaje ok. 4,7%** (GUS 2025). Relatywnie wyższy odsetek mieszkań komunalnych występuje w części gmin zachodniej i południowo-zachodniej Polski, jednak są to w znacznej mierze zasoby przejęte po 1945 r., o wysokim stopniu zużycia technicznego i niskim standardzie energetycznym (Muzioł-Węćławowicz, Nowak 2018). Mała ilość zasobu idzie w parze z jego postępującą dekapitalizacją. Jak pokazują badania (Muzioł-Węćławowicz, Nowak 2018, 2023), istotna część gminnych lokali mieszkalnych wymaga gruntownych remontów lub modernizacji, a w wielu samorządach brakuje stabilnych źródeł finansowania prac odtworzeniowych. W efekcie część lokali formalnie wchodzących w skład zasobu komunalnego pozostaje wyłączona z użytkowania, co dodatkowo ogranicza realną podaż mieszkań dostępnych dla gospodarstw domowych o najniższych dochodach.

Zasób ten ulega ponadto dalszemu zmniejszaniu: tylko w 2024 r. gminy sprzedały 57 936 mieszkań⁸. Jednocześnie skala nowej produkcji mieszkań komunalnych nie kompensuje ubytków: w badaniu IRMiR (Nowak, Muzioł-Węćławowicz 2023) w grupie 427 miast w latach 2017–2021 ponad połowa z nich nie wybudowała ani jednego mieszkania (komunalnego lub w ramach TBS). Choć od 2021 r. widoczne było przyspieszenie ze względu na rozpoczęcie realizacji ok. 16 tys. mieszkań o charakterze społecznym – tyle samo, ile wybudowano łącznie w latach 2017–2021 – wciąż nie jest to skala adekwatna do potrzeb w tym sektorze. Skutkiem jest wydłużony czas oczekiwania na lokal komunalny, wynoszący często kilka lat, a w skrajnych przypadkach sięgający nawet kilkunastu lat (Najwyższa Izba Kontroli [NIK] 2020). Dodatkową trudnością jest przy tym **brak efektywnych mechanizmów zarządzania najmem gminnym, rosnące zadłużenia najemców oraz mała rotacja mieszkańców.**

Na tym tle społeczne agencje najmu zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego jako narzędzie umożliwiający „uspołecznienie najmu” – zarówno poprzez pozyskiwanie mieszkań z rynku prywatnego na cele społeczne, jak i poprzez czasowe uruchamianie zasobu gminnego. Definicja społecznej agencji najmu została wprowadzona do *Ustawy z dnia 26 maja 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa* (Dz.U. z 2025 r. poz. 1273) nowelizacją z dnia 28 maja 2021 r.⁹ Była ona efektem wieloletnich badań naukowych oraz pilotażowych wdrożeń realizowanych od 2015 r. przez samorządy, organizacje pozarządowe i środowiska akademickie. SAN funkcjonuje w określonych ramach prawnych, które obejmują nie tylko *Ustawę o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa*, lecz także inne akty prawne, w tym *Ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, przepisy podatkowe (w szczególności zwolnienia podatkowe dla właścicieli lokali)¹⁰, instrumenty takie jak Mieszkanie na Start oraz Fundusz Dopłat BGK, umożliwiające finansowanie remontów i dostosowania lokali¹¹.

8 Por. Polskie Radio 24, <https://polskieradio24.pl/artukul/3458312%2Cmieszkania-komunalne-w-polsce-samorzady-wyprzedaja-je-na-potege> [data dostępu: 20.04.2026].

9 Społeczna agencja najmu to podmiot prowadzący działalność polegającą na dzierżawie lokali mieszkalnych od ich właścicieli i podnajmowaniu ich osobom fizycznym, w szczególności gospodarstwom domowym o umiarkowanych dochodach, na zasadach określonych w ustawie.

10 Por. INFOR, https://samorzad.infor.pl/sektor/finanse/podatki_i_oplaty/5297763,Spoeczne-Agencje-Najmu-korzysci-podatkowe-dla-wlascieli.html [data dostępu: 20.04.2026].

11 Bank Gospodarstwa Krajowego, <https://www.bgk.pl/samorzady/mieszkalnictwo/bezwrotne-wsparcie-budownictwa-z-funduszu-doplat/> [data dostępu: 20.04.2026].

Z punktu widzenia systemowego społeczna agencja najmu jest narzędziem realizacji zadania własnego gminy w zakresie mieszkalnictwa, polegającego na tworzeniu warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej¹². Inicjatywa powołania SAN leży po stronie gminy, która określa cele działania agencji, formę operatora (wariant SAN), zasady współpracy oraz sposób finansowania. SAN może działać zarówno w oparciu o zasób prywatny, jak i gminny, przy czym w obu przypadkach celem jest zwiększenie dostępności mieszkań na wynajem.

W tym ujęciu SAN może wspierać gminy w adresowaniu kilku równoległych wyzwań: **niewystarczającej skali zasobu gminnego, problemów z jego jakością, niedoboru mieszkań dla najemców komunalnych oraz rosnącej grupy gospodarstw domowych z luki czynszowej.**

Może też stanowić punkt „przejścia” z najmu na rynku prywatnym do kolejki po mieszkania gminne (i odwrotnie: z gminnych na rynek prywatny) czy też oferować mieszkania z dodatkowymi usługami wsparcia w miejscu zamieszkania w ramach realizacji gminnej strategii przechodzenia z opieki instytucjonalnej na usługi środowiskowe.

12 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 1 pkt 7.

W niniejszym raporcie przyjęto rozróżnienie na dwa podstawowe profile społecznych agencji najmu:

- **SAN bazowa** (mieszkaniowa), koncentrująca się na usłudze pośrednictwa w najmie mieszkania,
- **SAN rozszerzona** (mieszkaniowo-usługowa), realizująca – obok usługi pośrednictwa mieszkaniowego – inne usługi społeczne, zgodnie z katalogiem określonym w *Ustawie o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (CUS)*¹³.

Zgodnie z przepisami, SAN co do zasady realizuje usługę z zakresu mieszkalnictwa, natomiast potencjalnie może być rozszerzona o dodatkowe usługi wsparcia, m.in. z obszaru integracji społecznej, aktywizacji zawodowej czy pomocy społecznej. W raporcie konsekwentnie stosowane są pojęcia „wariant” (dla rozróżnień organizacyjnych i operacyjnych) oraz „profil SAN” (dla rozróżnienia SAN mieszkaniowej od SAN mieszkaniowo-usługowej).

SAN mogą być prowadzone przez różne typy operatorów: organizacje pozarządowe, spółdzielnie socjalne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, w których gmina lub gminy dysponują odpowiednio ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu. Wariant operacyjny ma istotne znaczenie dla sposobu funkcjonowania agencji, zakresu ryzyk oraz relacji z gminą i innymi partnerami, co zostało szerzej omówione w dalszych częściach raportu.

Należy podkreślić, że **społeczne agencje najmu są narzędziem młodym, znajdującym się w fazie wczesnego wdrażania i testowania**. Do początku 2026 r. w Polsce funkcjonowało 14 SAN, działających w zróżnicowanych warunkach i według odmiennych wariantów. Instrument ten nie podlega obecnie jednolitym, spisany standardom działania, a doświadczenia z jego stosowania mają charakter pilotażowy. W konsekwencji analizy, wnioski i rekomendacje zawarte w niniejszym raporcie mają charakter wstępny i wymagają aktualizacji wraz z rozwojem praktyki oraz pojawianiem się nowych danych.

13 Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1818), w szczególności art. 2 określający katalog usług społecznych.

SAN nie jest rozwiązaniem zastępującym gminny zasób mieszkaniowy ani alternatywą dla budownictwa komunalnego. Jego sens polega na tym, że może być jednym z narzędzi uzupełniających, pomocnych w warunkach systemowych ograniczeń, z jakimi gminy mierzą się w prowadzeniu gospodarki mieszkaniowej. W praktyce SAN poszerza pakiet dostępnych możliwości działania: pozwala reagować szybciej i bardziej elastycznie oraz uruchamiać interwencje także poza własnym zasobem mieszkaniowym, w tym wykorzystując mieszkania prywatne. Dane statystyczne pokazują, że w Polsce istnieje znaczący potencjał tego typu zasobu.

Dane Narodowego Spisu Powszechnego z 2021 r. wskazują na ok. 1,79 mln niezamieszkałych lokali, co oznacza wzrost ich liczby o 84,4% w porównaniu z 2011 r.¹⁴ Choć część z nich to lokale tylko czasowo puste¹⁵, duża grupa to mieszkania wyłączone z rynku na dłużej: z powodu obaw właścicieli przed wynajmem (ryzyko nieterminowych płatności, kosztów zarządzania, obawy o zniszczenia, problemy z eksmisją niepłatących lokatorów), wysokich kosztów remontów, braku realnej potrzeby korzystania z lokalu czy też z powodu świadomego utrzymywania lokalu jako biernej lokaty kapitału, bez intencji bieżącego użytkowania. Należy pamiętać, że część z tych lokali nie nadaje się do wynajęcia, ze względu na lokalizację w rejonach wyludniających się oraz/lub głębokie braki jakościowe.

Skala mieszkań niezamieszkałych sugeruje, że część zasobu mieszkaniowego pozostaje poza bieżącym użytkowaniem nie tylko z przyczyn technicznych czy transakcyjnych. Brak szczegółowych danych nie pozwala precyzyjnie określić wielkości tej grupy, jednak jej istnienie wskazuje na potencjał uruchomienia części niewykorzystywanego zasobu w ramach odpowiednio zaprojektowanych instrumentów polityki mieszkaniowej. W tym sensie można mówić o potencjalnej „rezerwie mieszkaniowej”, która w określonych warunkach instytucjonalnych mogłaby zwiększyć dostępność najmu.

SAN może działać w tej przestrzeni: być organizatorem dostępu do mieszkań prywatnych, które nie są w danym momencie oferowane na rynku lub są oferowane w warunkach, które nie odpowiadają oczekiwaniom części najemców. **Rola SAN nie polega na zastępowaniu rynku prywatnego, lecz na obniżaniu barier wejścia i redukcji ryzyk, które blokują aktywność części właścicieli.** W praktyce obejmuje to m.in.:

14 Główny Urząd Statystyczny, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Raport z wyników, Warszawa 2022.

15 Habitat for Humanity Poland, <https://habitat.pl/pustostany/> [data dostępu: 20.04.2026].

- profesjonalne pośrednictwo,
- zarządzanie relacją właściciel–najemca,
- przejęcie ryzyk niewynajęcia i nieterminowych płatności,
- standaryzację warunków najmu i różnorodne wymagania dotyczące stanu technicznego lokalu,
- zapewnienie spójności pomiędzy celami społecznymi gminy a indywidualnymi interesami właścicieli mieszkań.

Dodatkowo właściciele wydierżawiający swoje mieszkanie do SAN mogą skorzystać z ulg podatkowych. Nowością w systemie polityki mieszkaniowej w Polsce w przypadku SAN jest też możliwość finansowania lub współfinansowania remontów mieszkań prywatnych wydierżawianych do zasobu SAN. Rozwiązanie to wprowadza element inwestycji publicznej w zasób formalnie prywatny, pod warunkiem czasowego podporządkowania go celom polityki mieszkaniowej. Dzięki temu:

- zasoby, które dotychczas były technicznie nieprzygotowane do wynajmu lub wymagały kosztownych nakładów remontowych, mogą zostać aktywowane,
- właściciele zyskują zachęty ekonomiczne do udostępnienia mieszkań,
- gmina ma możliwość podniesienia standardu mieszkań w obszarze pośrednictwa najmu,
- powstaje mechanizm długofalowego oddziaływania na jakość zasobu mieszkaniowego na danym obszarze.

SAN umożliwia właścicielom mieszkań wejście na rynek najmu w sposób bezpieczny i przewidywalny. **Społeczny pośrednik najmu współpracujący z gminą w połączeniu z ulgami podatkowymi oraz brakiem konieczności zarządzania najmem przez właściciela może przyczynić się do tego, że wiele mieszkań – które wcześniej pozostawały niezamieszkałe z obawy przed wynajmem – może zostać efektywnie włączonych do obiegu.**

Pomimo krótkiej historii SAN w Polsce są już przykłady potwierdzające potencjał tego efektu, choć nadal ich skala nie jest duża. Takim przypadkiem jest m.in. Poznań (patrz: *podrozdz. 4.1. Główne etapy rozwoju SAN w Polsce*), który przed wdrożeniem SAN zdobył doświadczenie w zakresie pozyskiwania lokali od właścicieli prywatnych i kontynuuje tę działalność w ramach SAN, niejako tworząc ją dwutorowo: dla osób wymagających dodatkowego wsparcia oraz dla osób, które potrzebują usługi mieszkaniowej – możliwości wynajmowania lokalu o nieco obniżonym czynszu, niż miałyby to miejsce bez społecznego pośrednika. Sukcesy w zakresie pozyskiwania lokali prywatnych odnotowują również SAN w Dąbrowie Górniczej, Tarnowie czy Bielawie. W roku 2025 SAN w Dąbrowie Górniczej pozyskał 30 lokali prywatnych, w 2026 planuje kolejnych 20. Na zasobie prywatnym (docelowo do 180 lokali) swoją działalność zamierza oprzeć również SAN we Wrocławiu.

Wśród pustych lokali są również te w zasobach gmin: zgodnie z badaniami GUS, zasób ten został oszacowany na ok. 73 tys. lokali¹⁶, w tym wymagające remontów i dostosowania do obecnych wymogów technicznych.

Istotnym zjawiskiem jest również **duża skala pustostanów niemieszkalnych**: budynków, które formalnie nie pełnią żadnej funkcji, a potencjalnie mogłyby zostać zaadaptowane na cele mieszkaniowe lub społeczne.

Badania przeprowadzone na zlecenie Fundacji Habitat for Humanity Poland wskazują, że w Polsce znajduje się ponad 117 tys. takich obiektów, w tym również nieruchomości pozostające w zasobach publicznych, które – przy spełnieniu określonych warunków technicznych i prawnych – mogą stanowić uzupełnienie gminnych zasobów mieszkaniowych (Milewska-Wilk i in. 2025). W praktyce adaptacja niewykorzystywanych zasobów lokalowych – takich jak lokale użytkowe czy budynki po zlikwidowanych szkołach, internatach i innych funkcjach publicznych – była jednym z głównych sposobów zasilania

16 Por. Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/> [data dostępu: 20.11.2025].

zasobów społecznych agencji najmu¹⁷ (por. *podrozdz. 4.1.2. SAN ustawowe (od 2021 r.)*). Rozwiązanie to stanowi pośrednią ścieżkę pomiędzy kosztowną i czasochłonną budową nowych mieszkań komunalnych a szybkim pozyskiwaniem lokali na rynku prywatnym, pozwalając gminom na aktywizację „uśpionych” zasobów pozostających w ich dyspozycji. W związku z tym SAN może przyczynić się do poprawy jakości zasobu gminnego poprzez adaptacje i remonty lokali, na które nie decydują się mieszkańcy uprawnieni do najmu komunalnego. SAN może również dzierżawić lokale w dobrym stanie, które jednak znajdują się w takiej lokalizacji lub są takiej wielkości, że pozostają niewynajęte.

Warto zauważyć ponadto, że na poziomie unijnym rośnie znaczenie podejścia, w którym stabilne zamieszkanie traktowane jest jako warunek skuteczności polityk społecznych, zdrowotnych i rynku pracy¹⁸, co ma być wspierane m.in. przez *Europejski plan na rzecz przystępnych cenowo mieszkań* oraz przez mechanizmy funduszy UE. Te inicjatywy wpisują się w szerokie cele polityki spójności i Europejskiego Filaru Praw Socjalnych, które akcentują dostęp do godnego mieszkania jako element praw socjalnych i warunek włączenia społecznego. SAN mieszkaniowo-usługowe realizują tę logikę w praktyce, integrując najem z działaniami stabilizującymi sytuację życiową osób zagrożonych wykluczeniem oraz ograniczając ryzyko kosztownych interwencji kryzysowych.

W krajowym kontekście SAN są dostosowane do powstającej właśnie *Średniookresowej strategii rozwoju kraju do 2035 r.* oraz reformy usług społecznych opartej na deinstytucjonalizacji i rozwoju wsparcia środowiskowego (por. *Strategia rozwoju usług społecznych, SRUS*). Zapewniają element kluczowy dla skutecznej pracy socjalnej: stabilne warunki zamieszkania, które umożliwiają długofalową, skoordynowaną pracę z osobą lub rodziną. Z perspektywy celów strategicznych SRUS SAN mogą uzupełniać ograniczoną skalę mieszkań treningowych i wspomaganych, szczególnie w gminach o małych zasobach mieszkaniowych. Ich potencjał zależy jednak od spełnienia warunków systemowych: stabilnego finansowania usług, jasnego podziału ról między SAN a systemem usług oraz standardów jakości zapobiegających wtórnej instytucjonalizacji.

17 Wg stanu na koniec 2025 r.

18 Komisja Europejska, *The European Pillar of Social Rights Action Plan*, 2021; FEANTSA, *European Journal of Homelessness*, vol. 15(2), 2021.

Należy jednak zaznaczyć, że społeczne agencje najmu **nie stanowią rozwiązania odpowiadającego na wszystkie wyzwania polskiego mieszkalnictwa.**

Działają one w trudnym kontekście systemowym, charakteryzującym się niedoborem środków publicznych, napięciami pomiędzy ochroną lokatorów a interesami właścicieli, nieefektywnymi mechanizmami eksmisji oraz ograniczonym zaufaniem pomiędzy partnerami publicznymi i prywatnymi.

SAN należy postrzegać nie jako uniwersalne remedium, lecz jako **instrument uzupełniający**, który może wypełniać określone luki w systemie, zwłaszcza w obszarze dostępnego najmu.

Doświadczenia dotychczasowych wdrożeń wskazują na istotne zalety SAN, w tym korzyści dla właścicieli prywatnych (zwolnienia podatkowe, stabilny dochód, dostęp do Funduszu Dopłat BGK na remonty¹⁹), gmin (relatywnie szybkie zwiększanie zasobu) oraz najemców (stabilniejsze warunki najmu). Równocześnie widoczne są wyzwania, wśród których kluczowe znaczenie ma kwestia narracji wokół SAN, trwałości finansowej wariantów operacyjnych oraz ich właściwego umiejscowienia w systemie polityki mieszkaniowej.

Wobec przedstawionych wyzwań i możliwości społecznych agencji najmu dalsza część raportu pogłębia analizę ich funkcjonowania, efektywności oraz warunków niezbędnych

19 W związku z nowelizacją przepisów regulujących funkcjonowanie społecznych agencji najmu w 2023 r., od 1 stycznia 2024 r. podmioty te uzyskały możliwość korzystania ze środków Funduszu Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego na finansowanie remontów i adaptacji lokali przeznaczonych na najem społeczny, zarówno dzierżawionych od właścicieli prywatnych, jak i stanowiących ich własność (Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r., Dz.U. 2023, poz. 1463).

do ich rozwoju. SAN, choć wciąż młode i wdrażane w zróżnicowany sposób, stanowią ważny element kształtującej się polityki dostępnego najmu w Polsce. Zrozumienie ich potencjału, ograniczeń oraz praktycznych doświadczeń gmin i operatorów jest kluczowe dla oceny, w jaki sposób mogą one realnie przyczynić się do poprawy sytuacji mieszkaniowej i wzmocnienia lokalnych systemów wsparcia.

IV

**Ścieżki rozwoju
SAN w Polsce**

Ścieżki rozwoju SAN w Polsce

KLUCZOWE WNIOSKI:

- Rozwój SAN w Polsce miał charakter etapowy: od lokalnych praktyk przedustawowych do formalnej instytucjonalizacji po 2021 r., przy czym przejście między etapami nie oznaczało ujednoczenia modeli działania.
- Wczesne wdrożenia (Poznań, Warszawa) ukształtowały dwa nurty rozumienia SAN: jako instrumentu *stricte* mieszkaniowego oraz jako instrumentu mieszkaniowo-usługowego, co do dziś wpływa na sposób projektowania i komunikowania SAN.
- Po 2021 r. kluczową rolę w uruchamianiu SAN odgrywa gmina: to ona inicjuje proces, definiuje cele i wybiera wariant operacyjny, co wzmacnia lokalny, kontekstowy charakter instrumentu.
- Od 2023 r. widoczna jest faza dyfuzji, w której impulsem do wdrożeń staje się przede wszystkim finansowanie zewnętrzne; zwiększa to liczbę realizacji, ale jednocześnie wzmacnia „projektowy” sposób rozumienia SAN.
- Programy finansowania i regulaminy konkursowe mogą zawężać profil SAN (np. do grup wymagających intensywnego wsparcia), co utrudnia rozwój SAN jako szerszego narzędzia polityki mieszkaniowej, w tym dla gospodarstw z luki czynszowej.
- Skalowalność SAN dotyczy przede wszystkim logiki działania (pośrednictwo i przejęcie ryzyk operacyjnych), a nie jednego modelu instytucjonalnego; skuteczne wdrożenia wymagają adaptacji do lokalnych zasobów, kompetencji i układu instytucjonalnego.

Niniejszy rozdział przedstawia okoliczności, logikę oraz kolejne etapy wprowadzania społecznych agencji najmu do polskiej polityki mieszkaniowej. Celem jest uchwycenie, w jaki sposób instrument ten był rozwijany w praktyce – od rozwiązań funkcjonalnie

zbliżonych do SAN, testowanych i adaptowanych na poziomie lokalnym, po stopniowe porządkowanie i umocowanie w ramach obowiązujących regulacji. Pokazano tu również, jak różne uwarunkowania instytucjonalne i finansowe wpływają na to, że SAN w Polsce przyjmuje kilka wariantów organizacyjnych, a ich wdrażanie nie przebiega według jednego, wspólnego scenariusza ani w jednakowym tempie.

Rozwój SAN w Polsce nie był liniowym dojrzewaniem jednego modelu. W pierwszej kolejności pojawiały się praktyki i rozwiązania, które odpowiadały na podobne potrzeby (zwiększanie dostępu do najmu, ograniczanie ryzyk po stronie właścicieli i najemców, czasowa stabilizacja warunków mieszkaniowych), lecz nie funkcjonowały jeszcze jako wyodrębniony instrument polityki publicznej. Wraz z wejściem w życie odpowiednich przepisów SAN uzyskała wyraźniejsze ramy prawne, co umożliwiło jej formalizację, rozwijanie programów operacyjnych oraz tworzenie trwałych mechanizmów współpracy pomiędzy gminami a podmiotami realizującymi pośrednictwo.

W praktyce gminy uruchamiają SAN różnymi ścieżkami – czasem poprzez budowanie instrumentu od podstaw, czasem poprzez dołączenie go do już istniejących struktur i usług, a niekiedy poprzez rozwiązania równoległe. Zależy to przede wszystkim od dostępnych zasobów finansowych, kompetencji organizacyjnych, doświadczeń we współpracy z partnerami zewnętrznymi oraz lokalnej diagnozy potrzeb mieszkaniowych. W rozdziale zwracamy uwagę nie tylko na same etapy rozwoju, lecz także na czynniki sprzyjające i ograniczające procesy wdrażania, ponieważ to one w największym stopniu różnicują realne trajektorie rozwoju SAN.

4.1. Główne etapy rozwoju SAN w Polsce

Rozwój społecznych agencji najmu w Polsce nie postępował szybko ani jednorodnie. Analiza dotychczasowych doświadczeń wskazuje jednak na wyraźne dwa etapy jakościowe (*Grafika 1*), różniące się zarówno statusem prawnym SAN, jak i charakterem działań. W ramach każdego z tych etapów można wyróżnić najważniejsze wątki historyczne, które ilustrują różne sposoby aktywizacji tego instrumentu.

Poszczególne doświadczenia wdrożeniowe – choć realizowane w różnych kontekstach instytucjonalnych – wspólnie wpłynęły na sposób rozumienia SAN jako narzędzia polityki

gminnej. Szczególną rolę odegrali tu: miasto Poznań, miasto Warszawa oraz gminy uczestniczące w programie „Wzajemnie Potrzebni”.

Grafika 1. Etapy rozwoju SAN w Polsce.



Źródło: Opracowanie własne.

4.1.1. SAN przedustawowe (instrumenty gminne funkcjonalnie podobne do SAN)

Pierwszy etap rozwoju społecznego pośrednictwa najmu w Polsce obejmuje nieliczne inicjatywy realizowane przed wejściem w życie ustawy o SAN. Choć nie funkcjonowały one w oparciu o jednolitą definicję prawną, w praktyce spełniały podstawowe funkcje przypisywane dziś SAN: pośredniczyły między właścicielami mieszkań a osobami potrzebującymi lokalu do wynajęcia, przejmując część ryzyk rynkowych i organizacyjnych. W publikacji określamy je jako SAN przedustawowe.

Warto zaznaczyć, że możliwość wynajmowania przez gminy lokali od innych właścicieli i oddawania ich w podnajem osobom o niskich dochodach istnieje w polskim porządku prawnym od wielu lat. Wyraźna podstawa ustawowa pojawiła się w *Ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu Cywilnego* wraz z nowelizacją z 17 grudnia 2004 r.: w art. 20 ust. 2a przewidziano, że gmina może wynajmować lokale od innych właścicieli w celu ich podnajmowania²⁰. Brakuje natomiast badań dotyczących skali wykorzystywania tego mechanizmu w praktyce oraz struktury partnerów, z którymi gminy współpracowały. Dostępne informacje wskazują, że rozwiązania takie miały często charakter incydentalny, np. w sytuacjach związanych z eksmisjami lub koniecznością zapewnienia lokali zastępczych, a nie systemowy. W takim rozwiązaniu rolę pośrednika najmu wypełnia sama gmina, która staje się gwarantem dla właściciela zarówno pod względem wywiązywania się ze zobowiązań finansowych, jak i obowiązku zwrócenia lokalu w stanie niepogorszonym po zakończeniu stosunku najmu. Przepisy ogólne również zezwalały na takie działania podmiotom innym niż gminy, w tym organizacjom pozarządowym. Mogły one wynajmować lokale od właścicieli prywatnych i podnajmować je osobom korzystającym z ich wsparcia. Takie działania były realizowane zarówno przed wejściem w życie przepisów regulujących SAN, jak i po nim (np. w Warszawie, Gliwicach, Toruniu czy Grudziądzu).

W tym miejscu należy wyjaśnić, że idea społecznego pośrednictwa najmu pojawiła się w Polsce na długo przed pierwszymi wdrożeniami SAN przedustawowych i rozwijała się równoległe dwoma torami. Z jednej strony była przedmiotem zainteresowania środowisk zajmujących się przeciwdziałaniem bezdomności, skupionych wokół europejskiej sieci FEANTSA, która już w pierwszej dekadzie XXI w. analizowała model społecznych agencji najmu jako jedno z narzędzi wspierających proces wychodzenia z bezdomności (Decker 2009). Z drugiej strony koncepcja ta była rozwijana w szerszym kontekście dostępności mieszkań jako elementu polityki mieszkaniowej adresowanej do różnych grup gospodarstw domowych o ograniczonych możliwościach funkcjonowania na rynku najmu.

Inspiracje te miały charakter międzynarodowy i obejmowały zarówno doświadczenia Belgii oraz Wielkiej Brytanii, jak i krajów Europy Środkowo-Wschodniej (Muzioł-Węclawowicz 2017). W Polsce znalazły one wyraz w działalności organizacji pozarządowych oraz środowisk akademickich, czego kulminacją był realizowany w latach 2013–2015 projekt

20 W aktualnym tekście jednolitym przepis nadal funkcjonuje: „w celu wykonywania zadań, o których mowa w art. 4, gmina może także wynajmować lokale od innych właścicieli w celu ich podnajmowania”.

badawczo-wdrożeniowy „Społeczna Agencja Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce” (Żołądowski i in. 2015). Projekt ten zapoczątkował spójny proces refleksji nad możliwością adaptacji modelu SAN do polskich warunków instytucjonalnych i prawnych oraz wprowadził tę koncepcję do debaty publicznej z udziałem przedstawicieli samorządów i administracji centralnej (Cyran 2016; Szarfenberg 2017). Na tej intelektualnej i eksperckiej bazie możliwe stały się późniejsze, już praktyczne wdrożenia SAN przedustawowych realizowane przez miasta.

W ramach etapu SAN przedustawowych, poprzedzającego wejście w życie ustawy, można wyróżnić dwa wczesne podejścia praktyczne, funkcjonalnie zbliżone do SAN. Ich wyróżnienie ma charakter porządkujący i historyczny – stanowią one punkt odniesienia dla zrozumienia genezy obecnych rozwiązań.

Poznań (Miejskie Biuro Najmu) jako prekursor praktyki SAN poza zasobem gminnym (2017–2020)

W perspektywie historycznej funkcjonowały pojedyncze inicjatywy zbliżone do SAN, realizowane przez samorzady jeszcze przed wykształceniem się pojęcia SAN w polskiej debacie publicznej. Najbardziej wyrazistym przykładem takiej inicjatywy było funkcjonowanie Miejskiego Biura Najmu (MBN) w Poznaniu. MBN stanowiło prekursorską próbę organizowania dostępu do mieszkań poza zasobem gminnym. Była oparta na współpracy z właścicielami prywatnymi i pośrednictwie najmu realizowanym przez podmiot komunalny – Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych (ZKZL).

Kluczowe cechy tej inicjatywy to:

- koncentracja na funkcji mieszkaniowej, bez komponentu usług społecznych,
- przejęcie przez miasto części ryzyk związanych z najmem prywatnym,
- traktowanie pośrednictwa najmu jako elementu polityki mieszkaniowej, a nie pomocy społecznej.

Bezpośrednim impulsem do utworzenia MBN i wykorzystania idei najmu społecznego w polityce mieszkaniowej miasta była dysproporcja pomiędzy liczbą osób potrzebujących mieszkań dostępnych cenowo, które nie były w stanie sprostać wymogom rynku komercyjnego, a skalą zasobu mieszkaniowego pozostającego w dyspozycji gminy.

Działalność MBN była zintegrowana z systemem pomocy publicznej dla osób w trudniejszej sytuacji – dzięki wywiązywaniu się z obowiązków najemcy w należyty sposób lokatorzy zyskiwali dodatkowe punkty w procesie ubiegania się o najem komunalny. Równocześnie w razie niewywiązywania się z tych obowiązków ryzykowali utratę punktów i zmniejszenie szans na tę formę pomocy.

MBN było również tą inicjatywą, która pokazała, że pozyskiwanie lokali od prywatnych właścicieli jest nie tylko możliwe, lecz także skalowalne w czasie. W okresie najintensywniejszego rozwoju tej inicjatywy w zasobie MBN było kilkadziesiąt lokali. Warto jednak pamiętać, że nie wszystkie mieszkania, których właściciele byliby gotowi na współpracę z miastem, mogły być włączone do tego zasobu – ze względu na ścisłe powiązanie z zasadami najmu z zasobów gminnych MBN wynajmowało od właścicieli wyłącznie lokale o powierzchni, która nie przekraczała tej wyznaczonej w kryteriach do najmu komunalnego, aby lokatorów SAN nie pozbawić możliwości ubiegania się o tę formę wsparcia w przyszłości.

Istotnym elementem funkcjonowania MBN były również wypracowane praktyki pracy z najemcami, obejmujące wczesne reagowanie na ryzyko zadłużenia oraz utrzymywanie stałego kontaktu z lokatorami. Doświadczenia te pokazały, że w tej formule ryzyko powstawania zaległości czynszowych może być skutecznie ograniczane na wczesnym etapie. W efekcie stopa zaległości czynszowych w MBN nie przekraczała 4%. Jak deklarują osoby zaangażowane w tę inicjatywę, również kwestia zniszczeń w lokalach pozostawała na marginalnym poziomie. MBN udowodnił, że to po stronie pośrednika najmu nie tylko w teorii leży obowiązek zwrócenia lokalu w stanie niepogorszonym, ale że podmiot się z tego wywiązuje. To zwiększa zaufanie prywatnych właścicieli do takiego podmiotu oraz gminy, która jest gwarantem tych standardów. Jedyny odnotowany przypadek istotnych zniszczeń w lokalu, które po opuszczeniu go przez najemcę zostały naprawione, zakończył się decyzją właściciela o kontynuowaniu współpracy z MBN, co dodatkowo potwierdziło postrzeganie programu jako wiarygodnego partnera najmu.

Choć MBN nie funkcjonowało w ramach ustawowej definicji SAN, w praktyce realizowało wiele funkcji, które później zostały wpisane do ustawy. Doświadczenia tego podejścia pokazały, że:

- możliwe jest zwiększanie podaży mieszkań bez inwestowania we własny zasób,
- **gmina może skutecznie pełnić rolę organizatora rynku najmu.**

Doświadczenia Poznania miały zatem znaczenie systemowe. Przedstawiciele miasta uczestniczyli w konsultacjach nad regulacją ustawową SAN, wnosząc doświadczenia z funkcjonowania MBN, a równolegle dzielili się nimi z innymi gminami zainteresowanymi wdrożeniem podobnych rozwiązań.

Warszawa – pierwsze wdrożenie nazwane SAN – profil mieszkaniowo-usługowy (2018–2020)

Równolegle do doświadczeń poznańskich rozwijała się druga inicjatywa: **warszawskie wdrożenie realizowane przez organizację pozarządową – Fundację Habitat for Humanity Poland – we współpracy z miastem**. Było to **pierwsze przedsięwzięcie w Polsce, które funkcjonowało pod nazwą Społecznej Agencji Najmu**. W praktyce stanowiło ono istotny punkt odniesienia dla późniejszych debat o tym, czym SAN ma być w polskich realiach: instrumentem polityki mieszkaniowej *sensu stricto* czy też narzędziem integracji społecznej opartym na mieszkaniu jako podstawie stabilizacji.

Warszawska SAN różniła się zasadniczo od poznańskiego rozwiązania. Po pierwsze, była realizowana przez podmiot pozarządowy pełniący funkcję operatora odpowiedzialnego nie tylko za pozyskanie i obsługę mieszkań, ale także za organizację całego procesu najmu w sposób dostosowany do potrzeb uczestników. Co więcej, od początku łączyła najem z intensywnym komponentem wsparcia społecznego, rozumianego jako towarzyszenie w stabilizacji sytuacji życiowej, wzmacnianie kompetencji samodzielnego zamieszkiwania oraz koordynowanie dostępu do usług społecznych. Działania te były wyraźnie ukierunkowane na osoby wymagające stabilizacji życiowej, dla których barierą

na rynku prywatnym nie jest wyłącznie poziom dochodu, lecz także brak sieci wsparcia, doświadczenia kryzysów życiowych, problemy zdrowotne czy zadłużenie – czynniki zwiększające ryzyko utraty mieszkania bez odpowiedniego wsparcia usługowego.

Na początkowym etapie miasto przekazało do programu 14 lokali, z których 12 miało szczególny status prawny – były to tzw. **lokale pospawkowe**, przejęte przez Skarb Państwa w sytuacji niemożności ustalenia spadkobierców²¹. Lokale te, choć formalnie włączone do majątku publicznego, nie mogły zostać w prosty sposób włączone do standardowego zasobu mieszkaniowego ani przeznaczone na najem komunalny, co w praktyce ograniczało możliwości ich wykorzystania w ramach tradycyjnej polityki mieszkaniowej²².

Ten specyficzny charakter zasobów miał istotne znaczenie dla genezy warszawskiego pilotażu SAN. Społeczna agencja najmu została w tym przypadku potraktowana jako instrument umożliwiający wprowadzenie do obiegu mieszkań, które z przyczyn formalnych pozostawały poza systemem najmu komunalnego, a jednocześnie mogły zostać wykorzystane na cele mieszkaniowe. W tym sensie SAN pełniła funkcję narzędzia porządkującego i aktywizującego zasób „pomiędzy” – ani rynkowy, ani komunalny. W kolejnych etapach realizacji programu coraz większą rolę zaczęły odgrywać lokale pozyskiwane od właścicieli prywatnych, co pozwoliło stopniowo ograniczyć wykorzystanie zasobu publicznego. Jednocześnie warszawski projekt potwierdził wykonalność wariantu SAN opartego na zasobie prywatnym, w tym na mieszkaniach, które wcześniej pozostawały niewynajęte lub niedostępne nawet na rynku komercyjnym.

Warszawskie doświadczenia odegrały istotną rolę w kilku wymiarach. W pierwszej kolejności przyczyniły się do upowszechnienia samego pojęcia SAN i osadzenia go w praktyce nie jako abstrakcyjnej koncepcji, lecz realnie działającego rozwiązania organizacyjnego.

Dodatkowo, w sposób szczególnie wyrazisty pokazały potencjał profilu mieszkaniowo-usługowego, w którym umowa najmu jest elementem szerszego procesu stabilizacji. Równie istotne było stworzenie zaplecza praktycznego dla późniejszych rozwiązań ustawowych,

21 Zgodnie z obowiązującymi przepisami, w przypadku braku spadkobierców nieruchomości przypada gminie ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy, a dopiero w sytuacji niemożności ustalenia tego miejsca – Skarbowi Państwa.

22 Więcej na: <https://um.warszawa.pl/-/start-społecznej-agencji-najmu-czyli-mieszkania-i-praca-dla-potrzebujacych> [data dostępu: 27.02.2026].

m.in. poprzez dostarczenie wiedzy o tym, jakie mechanizmy są kluczowe w pracy z właścicielami mieszkań prywatnych, jakie procedury minimalizują ryzyka po stronie najemców i operatora oraz jakie warunki instytucjonalne są niezbędne, aby instrument nie opierał się wyłącznie na dobrej woli pojedynczych aktorów.

Jednocześnie analiza SAN w Warszawie ujawniła ograniczenia podejścia silnie projektowego. Przede wszystkim wysoka zależność od finansowania zewnętrznego powodowała, że skala działania i ciągłość operacyjna były wrażliwe na cykle konkursowe, zmiany priorytetów instytucji finansujących oraz ograniczenia czasowe projektów. W efekcie trudniej było budować długoterminową, stabilną ofertę kierowaną do właścicieli mieszkań, którzy z reguły oczekują przewidywalności i trwałych zasad współpracy. Po drugie, projekt ten miał mniejszą skalowalność, ponieważ intensywny komponent wsparcia społecznego wymaga dużych zasobów kadrowych i organizacyjnych, a jego rozwój – równoległego rozwijania lokalnych usług oraz kompetencji zespołów.

Pojawiało się również ryzyko utożsamienia SAN wyłącznie z instrumentem pomocy społecznej, co w dłuższym horyzoncie mogło zawęzić percepcję narzędzia oraz utrudniać jego wykorzystanie także wobec grup, które nie wymagają intensywnego wsparcia, ale potrzebują przewidywalnego najmu w umiarkowanych warunkach czynszowych (np. luka czynszowa).

Doświadczenia poznańskie oraz warszawskie miały charakter komplementarny. Razem ukształtowały dwa podstawowe nurty myślenia o SAN w Polsce: SAN jako *stricte narzędzie polityki mieszkaniowej* (Poznań) oraz SAN jako takie samo narzędzie, poszerzone dodatkowo o **komponent integracji społecznej** (Warszawa).

Różnice te nie oznaczają sprzeczności, lecz pokazują, że SAN od początku rozwijała się jako instrument hybrydowy, który może skupiać się na innych kwestiach – bardziej mieszkaniowych lub bardziej usługowych – zależnie od lokalnej diagnozy problemów, struktury zasobu oraz roli partnerów wdrożeniowych.

Wspólną cechą inicjatyw przedustawowych – zarówno poznańskiej, jak i warszawskiej – był brak jednoznacznej ramy prawnej regulującej tego typu działalność. Nie był to jednak jedyny czynnik ograniczający rozwój. Doświadczenia z późniejszego okresu pokazują, że sama stabilizacja regulacyjna nie gwarantuje dynamicznego rozwoju instrumentu. Kluczowe znaczenie mają także mechanizmy finansowania, poziom współpracy międzyinstytucjonalnej oraz zdolność do budowania zaufania w relacjach z właścicielami mieszkań.

Chociaż Warszawa była jednym z pierwszych samorządów, które po 2021 r. formalnie podjęły próbę uruchomienia SAN w formule ustawowej, uchwała rady miasta nie weszła w życie. W związku z zastrzeżeniami organu nadzoru została skierowana do sądu, a w efekcie postępowania sądowego – unieważniona. Dalsze działania podjęto dopiero w 2024 r., gdy pojawił się nowy projekt uchwały przygotowywany przez Biuro Polityki Lokalowej, przewidujący oparcie SAN na zasobie prywatnym. Proces ten pozostaje w toku.

4.1.2. SAN ustawowe (od 2021 r.)

Wejście w życie ustawy regulującej społeczne agencje najmu w 2021 r. wyznacza drugi, jakościowo odmienny etap rozwoju SAN w Polsce. Od tego momentu SAN przestaje być eksperymentem, a staje się instrumentem polityki publicznej, pozwalającym wspierać gminę w realizacji ustawowego zadania własnego, jakim jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Od 2021 r. zasadnicze pytanie nie brzmi już, „czy SAN jest możliwa”, lecz w jaki sposób i w jakim celu gmina chce z niej korzystać.

Instytucjonalizacja prawna – SAN jako narzędzie polityki gminnej

Instytucjonalizacja prawna, oparta na przepisach o zadaniach własnych gminy w zakresie mieszkalnictwa, przyniosła istotną zmianę w tym zakresie – konstytuuje SAN jako narzędzie polityki gminnej, gminę zaś ustanawia w kluczowej roli inicjatora powołania SAN na swoim terenie. Oznacza to, że wyłączna inicjatywa uchwałodawcza w zakresie SAN należy do gminy. To również gmina podejmuje decyzję w zakresie wariantu operacyjnego SAN – czy powierzy to zadanie spółce komunalnej, czy też wybierze operatora spośród organizacji

sektora pozarządowego (patrz więcej o procedurze powoływania SAN w rozdziale 6. *Proces organizacji SAN*). Ustawa nie narzuca gminom obowiązku tworzenia SAN, ale jednoznacznie czyni je gospodarzem rozwiązania: to gmina inicjuje proces, określa cele, wybiera operatora i definiuje relację SAN z lokalną polityką mieszkaniową i społeczną.

Poznań i Wrocław – SAN jako niezależne instrumenty systemowe

Doświadczenie Miejskiego Biura Najmu pozwoliło Poznaniowi potraktować wejście w życie ustawy nie jako impuls do tworzenia nowego rozwiązania, lecz jako ramę porządkującą istniejącą praktykę. Od początku odróżniało to Poznań od większości gmin, dla których SAN była narzędziem nowym, zwykle niezintegrowanym z dotychczasową polityką mieszkaniową. Społeczna Agencja Najmu w Poznaniu powstała w marcu 2023 r. jako pierwszy podmiot tego typu utworzony po wejściu ustawy o SAN w życie.

Specyfika Poznania polegała nie tylko na tym, że wdrożył SAN jako pierwsze miasto w Polsce. Ustanowił także **wzorzec interpretacyjny traktowania SAN jako instrumentu zwiększania zasobu dostępnych mieszkań poprzez rynek prywatny**, a nie jako programu pomocy społecznej *sensu stricto*. Centralna jest tu funkcja mieszkaniowa – czasowa stabilizacja najmu, obniżanie ryzyka właścicieli oraz zarządzanie relacją najemca–rynek – a nie komponent usługowy.

Działalność MBN, a następnie SAN prowadzona przez spółkę komunalną, wpisuje się w europejską logikę funkcjonowania społecznych agencji najmu, w której kluczową rolę odgrywa podmiot pośredniczący między właścicielami mieszkań a najemcami, działający w formule not-for-profit i realizujący cele publiczne. W wielu krajach – zwłaszcza w Belgii,

Francji i Wielkiej Brytanii – funkcję tę pełnią zarówno organizacje społeczne, jak i podmioty powiązane z samorządem, działające na podstawie zlecenia publicznego lub w ramach lokalnych systemów mieszkaniowych (Muzioł-Węclawowicz 2019). Specyfika podejścia poznańskiego polegała zatem na adaptacji europejskich wzorców do polskich realiów instytucjonalnych. W polskich warunkach taki wariant organizacyjny był na koniec 2025 r. rozwiązaniem rzadkim, lecz okazał się zarówno operacyjnie skuteczny, jak i politycznie akceptowalny. Umożliwił bowiem połączenie stabilności instytucjonalnej i profesjonalizacji zarządzania, działania na zasobie prywatnym oraz jasnego przypisania odpowiedzialności po stronie miasta.

Poznań pokazał również, że SAN może funkcjonować jako instrument systemowy, a nie projekt czasowy. Oznacza to zdolność działania niezależnie od doraźnych źródeł finansowania, przy jednoczesnym wykorzystaniu środków zewnętrznych do rozszerzania zakresu działalności, np. o usługi społeczne. Przykład Poznania dowodzi jednocześnie, że SAN nie jest modelem sztywnym. W obrębie jednego miasta możliwe jest funkcjonowanie wariantu *stricte* mieszkaniowego oraz – jeśli środki są dostępne, a potrzeby zidentyfikowane – rozszerzenie działalności o komponent wsparcia²³. Kluczowa pozostaje jednak rola w organizowaniu dostępu do mieszkań, podczas gdy pozostałe elementy mają charakter uzupełniający. **Poznańska SAN stała się punktem odniesienia dla samorządów postrzegających SAN przede wszystkim jako narzędzie zwiększania dostępności mieszkań poza zasobem gminnym. Jak wskazują badania, doświadczenia Poznania były wielokrotnie przywoływane w procesach decyzyjnych innych miast, a spółka ZKZL pełniła rolę nieformalnego źródła wiedzy i konsultacji.**

Na wstępnym etapie rozwoju modelu po wprowadzeniu go do ustawodawstwa próby wdrażania SAN podejmowano także w innych miastach. Pierwszymi samorządami, które skierowały projekty uchwał w sprawie SAN pod obrady rad miejskich, były Warszawa i Sopot. Uchwały podjęte w styczniu 2022 r. nie zostały jednak wdrożone. Jednym z powodów – istotnym również dla innych gmin – był kryzys mieszkaniowy wywołany napływem dużej liczby osób z Ukrainy po wybuchu pełnoskalowej wojny w tym kraju po ataku Rosji.

Samodzielną inicjatywę w zakresie powołania SAN podjął także Wrocław. W 2022 r. zastępca prezydenta miasta oddelegował do realizacji tego zadania zastępczynię Miejskiego

23 SAN w Poznaniu korzysta obecnie z dofinansowania FERS, wzbogacając swoją ofertę o usługi dodatkowe.

Ośrodka Pomocy Społecznej. Inspiracją były w dużej mierze doświadczenia Poznania, a osoby zaangażowane w tamtejszy proces dzieliły się wiedzą z innymi gminami, w tym z Wrocławiem. W 2023 r. podjęto uchwałę i ogłoszono konkurs na operatora, w wyniku którego prowadzenie SAN powierzono Fundacji Inicjowania Rozwoju Społecznego. Warto podkreślić, że w tym okresie wprowadzanie SAN było inicjatywą oddolną poszczególnych gmin, realizowaną bez dodatkowych zachęt czy instrumentów wsparcia.

Dyfuzja i skalowanie – finansowanie i druga fala wdrożeń

Dla wielu gmin bezpośrednim impulsem do podjęcia prac nad wdrożeniem społecznej agencji najmu była możliwość skorzystania z **zewnętrznego finansowania**, które pozwalało na uruchomienie SAN bez konieczności ponoszenia pełnych kosztów z budżetu gminnego. W początkowym okresie obowiązywania przepisów o SAN brakowało bowiem zarówno szerokiej ogólnokrajowej kampanii informacyjnej, jak i dedykowanego programu finansującego, co przekładało się na stosunkowo powolne tempo rozwoju tego narzędzia po 2021 r. Bardziej zdecydowane działania wokół SAN zaczęły się konstituować dopiero w warunkach nakładających się kryzysów migracyjnego i mieszkaniowego, będących konsekwencją pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r.

Od 2023 r. rozwój SAN wchodzi w fazę dyfuzji, napędzaną w dużej mierze przez instrumenty finansowe, a nie oddolne eksperymenty. Programy rządowe i europejskie stały się głównym bodźcem uruchamiania SAN w kolejnych gminach, w tym także w takich, które wcześniej nie prowadziły sformalizowanego pośrednictwa najmu.

Pierwszą istotną formę wsparcia w tym zakresie stanowił program rządowy „Wzajemnie Potrzebni” uruchomiony w 2023 r., następnie projekty realizowane przez Fundację Habitat for Humanity Poland przy

wsparciu Agencji ONZ ds. Uchodźców UNHCR w latach 2023–2024 oraz dwie edycje konkursów MFiPR w ramach FERS na innowacje społeczne SAN w latach 2024 i 2025.

Ta faza charakteryzuje się dwiema równoległymi tendencjami. Z jednej strony obserwujemy skalowanie rozwiązania: SAN pojawia się w mniejszych ośrodkach, w różnych konfiguracjach instytucjonalnych. Z drugiej strony rośnie ryzyko zawężenia interpretacji SAN – szczególnie tam, gdzie finansowanie wymusza koncentrację na wąskich grupach docelowych i rozbudowanych usługach wsparcia.

Szczególne znaczenie miał pierwszy program „Wzajemnie Potrzebni”, zrealizowany jako zadanie publiczne zlecone przez KPRM, którego operatorem było Stowarzyszenie Bona Fides z Lublina. Program został zainicjowany przez ministrę, członkinię Rady Ministrów odpowiedzialną za integrację społeczną, i miał na celu wzmocnienie integracji społecznej oraz wsparcie osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej w trzech obszarach: mieszkaniowym, społecznym i zawodowym. Obowiązkowym elementem projektu było powołanie społecznej agencji najmu we współpracy z podmiotami ekonomii społecznej (PES).

Program „Wzajemnie Potrzebni” okazał się pierwszym w Polsce przedsięwzięciem o takiej skali, w ramach którego SAN zostały realnie uruchomione w kilku gminach jednocześnie.

W jego ramach, w wyniku konkursu, powstało osiem SAN działających na terenie gmin: Będzino, Bielawa, Dąbrowa Górnicza, Żyrardów oraz czterech gmin powiatu monieckiego: Mońki, Goniądz, Jasionówka i Jaświły. Wszystkie agencje zostały formalnie zainicjowane i są prowadzone przez organizacje pozarządowe, a w jednym miejscu – w Bielawie – przez spółdzielnię socjalną. Konkurs był adresowany do PES działających w gminach liczących do 120 tys. mieszkańców, a łączna alokacja środków wyniosła 18 mln zł, przy maksymalnym dofinansowaniu do 4,5 mln zł na jedną SAN.

Z perspektywy kształtowania praktyki SAN w Polsce istotne znaczenie ma specyfika zasobów mieszkaniowych wykorzystywanych w ramach programu „Wzajemnie Potrzebni”. W odróżnieniu od modeli opartych na zasobie prywatnym lub na czasowym wykorzystaniu pustostanów komunalnych w części gmin uczestniczących w programie podstawą działania SAN były lokale adaptowane z zasobów niemieszkalnych pozostających w dyspozycji gmin, takich jak np. dawne szkoły czy inne obiekty niewykorzystywane pierwotnie do celów

mieszkaniowych. Rozwiązanie to było interpretowane jako wprowadzenie do obiegu nowego zasobu mieszkaniowego, a nie uszczuplanie zasobu lokali przeznaczonych na najem komunalny. W toku realizacji programu przyjmowano wykładnię, zgodnie z którą adaptacja takich obiektów nie narusza ograniczeń dotyczących ochrony gminnego zasobu mieszkaniowego, ponieważ dotyczy lokali, które wcześniej nie pełniły funkcji mieszkaniowej.

W tym sensie program „Wzajemnie Potrzebni” nie tylko umożliwił szybkie uruchomienie SAN w mniejszych i średnich gminach, lecz także w praktyce wskazał pewien katalog dopuszczalnych źródeł zasobu i pokazał, że **SAN mógł być narzędziem aktywizacji budynków pozostających dotychczas poza systemem mieszkalnictwa**, choć w dyspozycji gminy. To doświadczenie okazało się przełomowym punktem odniesienia dla kolejnych programów wsparcia.

Kierunek wyznaczony przez „Wzajemnie Potrzebnych”, pod względem kierowania środków finansowych, kryteriów dostępu i grup docelowych, zwłaszcza osób w najtrudniejszej sytuacji życiowej, wymagających intensywnego wsparcia społecznego, był kontynuowany w kolejnych projektach. Zjawisko to ma znaczenie systemowe. Choć projektowe wsparcie finansowe jest silnym czynnikiem aktywizującym gminy, to jednocześnie może utrwalać postrzeganie SAN przede wszystkim jako narzędzia pomocy społecznej finansowanego z grantów, a nie uniwersalnego instrumentu polityki mieszkaniowej adresowanego także do osób z luki czynszowej – regulaminy konkursowe ukierunkowywały wsparcie na relatywnie wąskie grupy docelowe SAN, czyli osoby w najtrudniejszej sytuacji życiowej, wymagające intensywnego wsparcia społecznego. Wnioski z programu „Wzajemnie Potrzebni” pokazują zatem zarówno **potencjał SAN jako narzędzia szybkiej reakcji kryzysowej**, jak i wyzwania związane z zachowaniem równowagi pomiędzy oboma profilami SAN – stricte mieszkaniowym oraz mieszkaniowo-usługowym. Również napięcie między trwałością a projektowością staje się jednym z kluczowych wyzwań tego trwającego do tej pory etapu rozwoju społecznych agencji najmu.

4.2. Wnioski porównawcze

Analiza dotychczasowych doświadczeń, zwłaszcza Poznania, Warszawy oraz gmin uczestniczących w programie „Wzajemnie Potrzebni”, pozwala lepiej zrozumieć, w jakim zakresie SAN może być traktowana jako rozwiązanie skalowalne, a w jakim pozostaje narzędziem silnie zależnym od lokalnych uwarunkowań instytucjonalnych, zasobowych i społecznych.

Zarówno wariant poznański, oparty na profesjonalnym pośrednictwie i zarządzaniu najmem, jak i doświadczenia Warszawy oraz gmin biorących udział we „Wzajemnie Potrzebnych” pokazują, że **SAN może skutecznie wprowadzać do obiegu mieszkania i inne obiekty**, które pozostawały niewykorzystane – czy to z powodu obaw właścicieli prywatnych, czy ze względu na specyficzny status prawny lub funkcjonalny zasobów. Skalowalny jest również sam mechanizm budowania zaufania pomiędzy gminą, operatorem SAN a właścicielami lokali, o ile towarzyszy mu stabilność instytucjonalna i jasne reguły współpracy.

Skalowalny charakter ma także oddzielenie funkcji właścicielskich od funkcji zarządczych, które stanowi istotę modelu SAN. Doświadczenia pokazują, że niezależnie od tego, czy operatorem jest spółka komunalna, czy organizacja pozarządowa, istotna jest profesjonalizacja zarządzania najmem i przejęcie przez SAN ryzyk operacyjnych, które dla pojedynczych właścicieli stanowią barierę wejścia na rynek najmu.

Jednocześnie porównanie tych przypadków ujawnia elementy, które są silnie zależne od kontekstu lokalnego i nie poddają się prostemu replikowaniu. Dotyczy to w szczególności

wyboru operatora SAN oraz miejsca agencji w lokalnym systemie instytucjonalnym. Wzorzec poznański, oparty na spółce komunalnej i silnym osadzeniu SAN w strukturach miejskiej polityki mieszkaniowej, był możliwy dzięki uwarunkowaniom organizacyjnym i długofalowej konsekwencji miasta. Z kolei wariant warszawski i rozwiązania wypracowane w programie „Wzajemnie Potrzebni” opierały się na aktywnej roli organizacji pozarządowych i finansowaniu projektowym.

Silnie kontekstowy charakter ma również zakres usług świadczonych przez SAN. Doświadczenia pokazują, że choć profil mieszkaniowo-usługowy SAN jest skuteczny w pracy z osobami w najtrudniejszej sytuacji życiowej, to jego dominacja – wzmocniona przez kryteria programów finansowania – może prowadzić do zawężenia funkcji SAN i utrudniać jej rozwój jako instrumentu polityki mieszkaniowej adresowanego do szerszych grup. Decyzja o tym, czy i w jakim zakresie SAN ma świadczyć usługi wsparcia, pozostaje ściśle związana z lokalnymi potrzebami oraz strukturą istniejących systemów pomocy społecznej, a także z istniejącymi programami wsparcia.

Zależne od kontekstu są także źródła zasobu mieszkaniowego, na których opiera się SAN. O ile mechanizm pozyskiwania mieszkań prywatnych może być skalowany w gminach o relatywnie aktywnym rynku najmu, o tyle adaptacja zasobów niemieszkalnych – charakterystyczna dla programu „Wzajemnie Potrzebni” – sprawdza się przede wszystkim tam, gdzie gminy dysponują odpowiednimi obiektami i są gotowe ponieść koszty inwestycyjne.

Wnioski porównawcze wskazują zatem, że SAN jest rozwiązaniem, którego skalowalność dotyczy przede wszystkim **logiki działania i funkcji**, a nie konkretnego wariantu organizacyjnego. Próby prostego kopiowania rozwiązań z jednego miasta do drugiego prowadzą do napięć i rozczarowań. Skuteczne wdrażanie SAN wymaga każdorazowo adaptacji do lokalnych warunków, przy jednoczesnym korzystaniu z doświadczeń i dobrych praktyk wypracowanych w innych gminach. To napięcie pomiędzy tym, co wspólne i możliwe do upowszechnienia, a tym, co lokalne i kontekstowe, stanowi kluczową cechę dalszego rozwoju SAN w Polsce.

V

**SAN w Polsce –
skala, organizacja
i zasób**

SAN w Polsce – skala, organizacja i zasób

KLUCZOWE WNIOSKI:

- Rozwój SAN pozostaje na wczesnym etapie wdrażania i obejmuje ograniczoną liczbę gmin.
- Według stanu na 31 grudnia 2025 r.²⁴ w Polsce działa 14 SAN, a kolejne 3 są w fazie uruchamiania. W Ocenie Skutków Regulacji ustawy o SAN zaplanowano uruchomienie 45 SAN do końca 2030 r.
- Model organizacyjny SAN jest silnie zróżnicowany, jednak typ operatora nie determinuje wprost zakresu zadań ani podziału kompetencji z gminą.
- SAN może być prowadzona przez organizację pozarządową lub spółdzielnię socjalną, a także przez kapitałową spółkę komunalną. W roku 2026 ten katalog ma zostać poszerzony o spółdzielnie mieszkaniowe. Większość SAN jest prowadzonych przez podmioty społeczne (organizacje pozarządowe i spółdzielnię socjalną), zaś tylko 3 przez spółki komunalne. SAN prowadzone przez spółki komunalne nie otrzymują dotacji ze środków budżetu gmin, w których funkcjonują.
- Struktura zasobu pozostaje w dużej mierze oparta na lokalach gminnych, co odbiega od pierwotnej koncepcji aktywizowania prywatnego rynku najmu. Bariery są: ryzyka finansowe, brak gwarancji systemowych oraz ograniczone doświadczenie w zarządzaniu najmem prywatnym.
- Finansowanie SAN nie ma charakteru systemowego – opiera się na montażu środków gminnych i projektowych, co sprzyja ostrożnej skali działania oraz ogranicza możliwość długofalowego planowania.

24 Aktualna informacja o funkcjonujących SAN znajduje się na stronie: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/spoleczne-agencje-najmu3> [data dostępu: 6.03.2026].

5.1. Lokalizacje i operatorzy SAN

Pomimo że ustawa regulująca społeczne agencje najmu weszła w życie w sierpniu 2021 r., pierwsze SAN zaczęły powstawać dopiero w roku 2023. Obecnie (stan na 31 grudnia 2025 r.) w Polsce działa 14 SAN. W 2023 r. powstały SAN w: Poznaniu (woj. wielkopolskie), Będzinie (woj. zachodniopomorskie)²⁵, Bielawie (woj. dolnośląskie), Dąbrowie Górniczej (woj. śląskie), Goniądzu, Jasionówce, Jaświłach i Mońkach w powiecie monieckim (woj. podlaskie), Świebodzinie (woj. lubuskie) oraz Żyrardowie (woj. mazowieckie). W 2024 r. powstały SAN w Tarnowie (woj. małopolskie) i Wrocławiu (woj. dolnośląskie), natomiast w roku 2025 w Krakowie (woj. małopolskie) i w gminie wiejskiej Puck (woj. pomorskie). Tym samym rozkład SAN w poszczególnych województwach wygląda następująco (Grafika 2).

Grafika 2. Występowanie społecznych agencji najmu w województwach w Polsce [stan na koniec 2025 r.].



Źródło: Opracowanie własne.

25 Gmina wiejska Będzino – nie mylić z Będzinem w woj. śląskim.

Oprócz powyższych istniejących SAN na końcowym etapie powoływania są SAN w: Gdańsku (woj. pomorskie), Mysłowicach (woj. śląskie), Włocławku (woj. kujawsko-pomorskie) oraz druga SAN w Żyrardowie. Warto zaznaczyć, że kilka planowanych SAN będzie działać w gminach, które stanowią ośrodki regionalne lub subregionalne w opisie policentrycznej sieci miast²⁶, i są to Gdańsk i Mysłowice (zaliczane do ośrodka regionalnego pod nazwą Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia). Ponadto istnieje kilka gmin, które podjęły uchwały o SAN, ale nie wybrały operatora i nie podpisały umów o współpracy (Sopot, Bytom, Ziębice oraz gmina wiejska Kłomnice). Jest też wiele gmin, które podjęły uchwały intencyjne wyrażające poparcie przez radę gminy dla działań zarządu gminy (prezydenta, burmistrza lub wójta) w kierunku utworzenia SAN. Uchwały intencyjne były warunkiem koniecznym do tego, aby ubiegać się o środki w konkursie FERS na innowacje społeczne w latach 2024 i 2025. Uchwały intencyjne dzielą się na takie, które mają wyraźne zapisy, że ewentualne poparcie dla działań zmierzających do utworzenia SAN uzależnione jest od otrzymania środków w wyniku rozstrzygnięć konkursowych (Czaplinek, Ostrów Wielkopolski, Ząbkowice Śląskie, Kielce, Zabrze, Opoczno), oraz takie, które podobnego zapisu nie zawierają (Bychawa, Działdowo, Starachowice, Serock, gmina wiejska Ustka, gmina wiejska Kobylnica).

Większość SAN (10) jest prowadzona przez organizacje pozarządowe: Będzino – Stowarzyszenie Lepsze Jutro, Dąbrowa Górnicza – Fundacja Habitat for Humanity Poland, Goniądz, Jasionówka, Jaświły, Mońki – te 4 SAN prowadzi jedna organizacja, Fundacja na rzecz Rozwoju Powiatu Monieckiego (są to osobne społeczne agencje najmu – operator został wyłoniony w czterech gminach i z czterema gminami ma podpisane umowy o współpracy), Kraków – Fundacja Internationaler Bund Polska, Puck – Fundacja Phenomen, Wrocław – Fundacja Inicjowania Rozwoju Społecznego, jedna przez spółdzielnię socjalną: Bielawa – Spółdzielnia Socjalna ARTE, a 3 przez spółki komunalne: Poznań – Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych, Świebodzin – Świebodzińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego, Tarnów – Miejski Zarząd Budynków. Podsumowując, typologia operatorów aktualnie działających SAN przedstawia się w następujący sposób:

- organizacje pozarządowe – 10 SAN,
- spółki komunalne – 3 SAN,
- spółdzielnie socjalne – 1 SAN.

26 Opis policentrycznej sieci miast stanowi załącznik nr 4 do dokumentu rządowego Strategia Rozwoju Polski do 2035 r., dostępnego na stronie: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-rozwoju-polski-do-2035-r-> [data dostępu: 19.02.2026].

Kolejne SAN, będące na etapie końcowym wdrażania, będą prowadzone przez spółki komunalne (Gdańsk – Gdańska Infrastruktura Społeczna, Włocławek – Miejskie Budownictwo Mieszkaniowe, Żyrardów – Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej), natomiast SAN w Mysłowicach będzie prowadzona wspólnie przez spółkę (Śląskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego) i organizację pozarządową (Stowarzyszenie MOST).

5.2. Organizacja i zasoby SAN

Z informacji uzyskanych od operatorów 14 SAN wynika, że łącznie w zasobie wszystkich społecznych agencji najmu znajduje się 320 lokali mieszkalnych i 5 budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Żadna SAN nie wynajmuje własnych lokali mieszkalnych, czyli takich, których właścicielem jest operator, mimo że ustawa przewiduje taką możliwość.

Jednocześnie na podstawie informacji z MRiT, zgodnie ze sprawozdaniami operatorów SAN za rok 2025 w zakresie lokali, w ich zasobie było 268 lokali (*Tabela 1*)²⁷.

Tabela 1. Przyrost zasiedlonych lokali w zasobie SAN w latach 2023-2025

Rok	Liczba SAN	Liczba lokali	Średnia liczba lokali w SAN
2023	10	66	6,6
2024	12	186	15,5
2025	14	268	19,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanej od MRiT.

²⁷ Ta różnica w liczbach wynika z tego, że w ankiecie skierowanej do operatorów na potrzeby niniejszego raportu proszono o informację na temat lokali dzierżawionych przez poszczególne SAN bez względu na to, czy są one obecnie objęte umowami najmu i zasiedlone. Do właściwego ministra natomiast gminy sprawozdają się, podając liczbę lokali, ich powierzchnię oraz liczbę osób w nich zamieszkujących. Informacja z MRiT obejmuje zatem liczbę lokali zasiedlonych wg stanu na 31 grudnia 2025 r.

Tabela 1 wyraźnie obrazuje nie tylko zwiększenie liczby bezwzględnej lokali wynajmowanych w ramach SAN, ale także wzrost średniej liczby lokali przypadających na jedną SAN. Przyrost procentowy w zakresie liczby lokali kształtuje się na poziomie 282% pomiędzy latami 2023 i 2024 oraz na poziomie 144% pomiędzy latami 2024 i 2025. Natomiast przyrost procentowy średniej liczby lokali przypadającej na jedną SAN kształtuje się na poziomie 234% pomiędzy latami 2023 i 2024 oraz 123% pomiędzy latami 2024 i 2025. Warto jednak zaznaczyć, że w zestawieniu na podstawie informacji z MRiT nie uwzględniono 50 lokali w zasobie SAN w Krakowie, które na 31 grudnia 2025 r. nie były zasiedlone. Wziąwszy je pod uwagę, należy stwierdzić, że średnia liczba lokali w przeliczeniu na jedną SAN wynosi 23,2 i przyrost procentowy liczby lokali w porównaniu z rokiem 2024 można określić na 174%, a w przeliczeniu na jedną SAN – 149,5%.

Większość lokali dzierżawionych przez społeczne agencje najmu to lokale należące do gmin. Tylko kilka SAN dzierżawi lokale od właścicieli prywatnych. Zdecydowana większość podejmuje takie próby albo planuje je podjąć, zatem liczba lokali prywatnych w zasobach SAN powinna się stopniowo zwiększać. Niektóre SAN w przyszłości planują dysponować przede wszystkim lokalami dzierżawionymi od prywatnych właścicieli. Są to SAN działające w gminach, w których identyfikują znaczną liczbę pustych lokali możliwych do wynajęcia od razu lub wymagających drobnych prac remontowych, ale decyzją właścicieli wciąż niewynajmowanych. Niektóre SAN jednak wskazują, że w ich gminach na rynku prywatnym podaż i popyt się równoważą, co powoduje pewne wysycenie prywatnego rynku najmu, a liczba pustostanów jest mała. W badaniach uczestnicy reprezentujący zarówno SAN, jak i gminy wskazują na trudności w dotarciu do właścicieli lokali pustych, które w żaden sposób nie są obecne na rynku. O ile śledzenie ogłoszeń i proponowanie właścicielom dzierżawy do SAN jest stosunkowo łatwym zadaniem, o tyle zdobycie wiedzy o lokalach niejako ukrytych wymaga znacznie większych nakładów pracy i dodatkowych umiejętności.

Ze względu na przewidywalność finansową i kontraktową społeczne agencje najmu były początkowo uruchamiane przede wszystkim w oparciu o zasób mieszkań pozostających w dyspozycji gmin. Rozwiązanie to nie w pełni odpowiadało pierwotnym założeniom instrumentu, a także nie było spójne z konstrukcją innych jego elementów. Przykładowo dopłaty do czynszów w programie MnS przysługują wyłącznie najemcom lokali dzierżawionych od podmiotów prywatnych.

Upowszechnianie wiedzy o funkcjonowaniu SAN wśród mieszkańców może sprzyjać **zwiększeniu dostępności mieszkań do dzierżawy poza zasobem gminnym**, a tym samym stopniowemu przenoszeniu aktywności SAN na **rynek prywatny**. Jednocześnie mieszkania komunalne powinny być nadal wynajmowane na zasadach właściwych dla najmu komunalnego i socjalnego, zgodnie z przyjętymi w gminach kryteriami.

Osobną kwestią wartą poruszenia są lokale przeznaczone na samą aktywność operacyjno-biurową, czyli siedzibę SAN. Z informacji uzyskanych od operatorów SAN wynika, że prowadzą tę działalność, korzystając z:

- lokali własnych należących do operatorów – 7 SAN,
- lokali wynajmowanych od gminy – 3 SAN,
- lokali udostępnionych nieodpłatnie przez gminę – 2 SAN,
- lokali wynajętych od podmiotów prywatnych – 2 SAN.

Większość SAN zatem nie musi ponosić dodatkowych kosztów związanych z najmem swojej siedziby. Warto przy tym zaznaczyć, że gminy wynajmują lokale na działalność SAN na preferencyjnych warunkach w zakresie stawki czynszu.

Operatorzy społecznych agencji najmu zatrudniają od 2 do 7 osób w zależności od możliwości i potrzeb. Sumując, we wszystkich SAN pracuje łącznie 38 osób: 17 z nich pracuje dla SAN w pełnym wymiarze czasu pracy na umowę o pracę, 15 na część etatu, 6 osób zatrudnianych jest na podstawie umów-zleceń, obejmujących od 2 do 20 godzin tygodniowo.

Etatowymi pracownikami SAN są osoby pełniące funkcje zarządcze – ich stanowiska nie mają uniwersalnej nazwy, przez różne SAN określane są mianem koordynatora, kierownika, zarządcy lub administratora. Ponadto zatrudniane są osoby, które pracują bezpośrednio z osobami najmującymi lokale oraz zarządzają konkretnymi lokalami. Dotyczy to

lokali już przez SAN dzierżawionych. Odrębnym zadaniem, wykonywanym zazwyczaj przez inne osoby, jest pozyskiwanie lokali – osoby te zajmują się wyszukiwaniem lokali, kontaktem z ich właścicielami, negocjowaniem warunków współpracy oraz w razie decyzji o przekazaniu lokalu do zasobu SAN – formalnościami. Na część etatu pracują osoby odpowiedzialne za obsługę księgową oraz windykację. SAN nie zatrudniają osób do obsługi prawnej – zlecają te zadania na zewnątrz odpowiednim specjalistom. Niektóre SAN również w niepełnym wymiarze czasu pracy zatrudniają osoby odpowiedzialne za promocję. W SAN nie są również na stałe zatrudniane osoby, które świadczą dodatkowe usługi na rzecz najemców – usługi te są zlecane odpowiednim osobom (lub podmiotom) w zależności od potrzeb.

5.3. Podział obowiązków pomiędzy gminą a SAN

Podział ról pomiędzy gminą a społeczną agencją najmu dotyczy głównie zakresu finansowania (w tym dopłat do czynszu) oraz naboru najemców do dzierżawionych mieszkań i niekoniecznie zależy od typu operatora SAN. Ważniejszym czynnikiem jest tu sposób, w tym przede wszystkim źródło, finansowania SAN.

Nabór najemców

Podział odpowiedzialności za nabór i kwalifikowanie najemców stanowi jeden z kluczowych punktów współpracy pomiędzy gminą a operatorem SAN. Zgodnie z ustawą o SAN, istnieje możliwość powierzenia operatorowi SAN prowadzenia naboru i weryfikacji potencjalnych najemców, a w efekcie kwalifikowania kandydatów do zawierania umów najmu. Warunkiem takiego rozwiązania jest odpowiedni zapis w uchwale rady gminy, który na to zezwala. Natomiast szczegółowe zasady zawarte są w umowach o współpracy. Obecnie wyróżnić można trzy formy podziału zadań i obowiązków w tym zakresie:

- nabór, weryfikacja i kwalifikowanie najemców do SAN leży po stronie gminy,
- nabór, weryfikacja i kwalifikowanie najemców do SAN leży po stronie operatora,
- forma mieszana: nabór, weryfikacja i kwalifikowanie najemców do SAN odbywa się we współpracy pracowników urzędu gminy i operatora SAN.

Wybór określonej formy nie jest zależny od wariantu operacyjnego SAN. W funkcjonujących SAN zarówno w przypadku spółek, jak i podmiotów sektora społecznego występują wszystkie te rozwiązania.

Finansowanie działalności SAN

Dotacje gminne pochodzące z budżetu gminy na prowadzenie działalności SAN otrzymują wyłącznie operatorzy z sektora pozarządowego – organizacje pozarządowe i spółdzielnia socjalna. Spółki komunalne prowadzące SAN finansują tę działalność ze środków własnych i samodzielnie zdobytych dotacji (np. z konkursu FERS, w którym są beneficjentami jako SAN). W sytuacji, gdy to gmina jest beneficjentem środków z FERS, podpisywane są dodatkowe umowy dotacyjne na przekazanie tych środków na rzecz społecznej agencji najmu, która powstała w związku z tym finansowaniem.

Warto zauważyć, że na 31 grudnia 2025 r. w praktyce nie zaistniała sytuacja pozyskania przez gminę środków z FERS i stworzenia SAN prowadzonego przez spółkę. Nie podpisano jeszcze umów o współpracy pomiędzy tymi gminami a operatorami. Jednocześnie cztery gminy, które otrzymały środki w ramach drugiego konkursu FERS w 2025 r., planują uruchomić SAN prowadzoną w wariantcie spółki lub – w jednym przypadku – w wariantcie łączonym (współpraca pomiędzy spółką i organizacją pozarządową). Te SAN – jako pierwsze w ogóle SAN prowadzone przez spółkę – otrzymają środki od gminy. Jednak warto podkreślić, że nie będą to środki z budżetu gminy, ale wynikające z umowy grantowej z MFiPR i przekazane SAN. W czasie sporządzania tego raportu wobec braku umów o współpracy nie ma jednak możliwości stwierdzenia, czy SAN otrzymają także dodatkowe środki z budżetu gminy, czy wyłącznie przekazana zostanie im dotacja z FERS.

Jednocześnie istnieją gminy, w których operatorzy SAN pozyskali środki z FERS lub w których to gmina jest beneficjentem tych środków i jednocześnie w umowie o współpracy przewidziano środki z budżetu gminy na prowadzenie SAN. Jak jednak była mowa wcześniej, dotyczy to wyłącznie organizacji pozarządowych.

Wciąż rzadkością jest tworzenie rezerwy budżetowej na poczet przyszłych zadłużeń lokali w SAN po ich opuszczeniu przez najemców. Ustawa o SAN nie nakłada na gminy takiego obowiązku, ale istnieje taka możliwość – wg stanu na koniec 2025 r. skorzystało z niej tylko kilka gmin. Co więcej, dotychczas nie istnieje systemowy mechanizm finansowania SAN, co z kolei wpływa na ograniczoną skalę i ostrożny charakter działania SAN niezależnie od zastosowanego wariantu operacyjnego – rekomendowane byłoby więc utworzenie specjalnego funduszu gwarancyjnego na ten cel.

Dopłaty do czynszu

Dopłaty do czynszu to mechanizm funkcjonujący na mocy przepisów *Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach wynajmu mieszkania*, która reguluje zasady rządowego programu MnS. Program ten skierowany jest do określonej grupy najemców, spełniających ustawowe kryteria, którym udziela się bezzwrotnej dopłaty pokrywającej część czynszu najmu. Jednym z tych kryteriów jest rodzaj zajmowanego lokalu.

Program działa od 2019 r. i wraz z uchwaleniem ustawy o SAN w 2021 r. do katalogu lokali wprowadzone zostało mieszkanie dzierżawione przez SAN i wynajmowane najemcom. Co ciekawe, dopłaty do czynszu nie dotyczą zatem lokali własnych operatora SAN, który wynajmuje je w ramach tej działalności. Warto jednak zauważyć, że umożliwienie wynajmu lokali własnych przez operatora SAN nastąpiło wraz z nowelizacją ustawy o SAN z roku 2023.

Dopłaty do czynszu w ramach programu MnS utworzono w celu wspierania najmu instytucjonalnego, aby zwiększyć bezpieczeństwo najemców w nowych budynkach należących do prywatnych przedsiębiorców. Program ten rozszerzono o mieszkania także prywatne, ale niekoniecznie nowe, dzierżawione przez SAN. Warunkiem realizacji dopłat do czynszu w ramach programu jest podpisanie przez gminę umowy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego (BGK) i to do kompetencji gminy należy obsługa wniosków

o dopłaty i ich realizacja. W tym zakresie podział obowiązków pomiędzy gminą a operatorem SAN jest zatem narzucony z góry.

Ze względu na to, że w zasobie SAN znajdują się mieszkania należące do gminy i przez nią są do SAN wydierżawione, w wielu przypadkach klienci SAN nie mogą korzystać z tej możliwości wsparcia. Zgodnie z zasadami programu, nie ma on zastosowania do mieszkań z gminnego zasobu mieszkaniowego. W opinii wielu ekspertów program MnS wciąż jest wykorzystywany w niewielkim stopniu²⁸, a otwarcie go dla klientów SAN miało być sposobem na zwiększenie jego zasięgu. Z informacji BGK o skali dopłat wynika, że nieznacznie powyżej 10 000 osób jest beneficjentami programu, a średnia wysokość dopłaty wynosi 400 zł miesięcznie. Należy mieć jednak na względzie, że w obecnej fazie rozwoju SAN ich zasób oparty jest w dużej mierze na lokalach dzierżawionych od gmin. Powiększenie zasobu o lokale dzierżawione od właścicieli prywatnych wymaga czasu i dopiero gdy to się stanie, skala korzystania przez najemców SAN z dopłat do czynszu prawdopodobnie również wzrośnie. Z drugiej strony, bez takiego instrumentu dofinansowania dla najemców koszty prowadzenia SAN mogą być dla gmin zbyt wysokie, jeśli mieszkania będą pozyskiwane wyłącznie na zasadach rynkowych, z niewielkimi zniżkami. Jest to kluczowe wsparcie i argument do działania SAN na prywatnych zasobach mieszkaniowych. Alokacja środków w programie oraz średnia wysokość dopłaty pozwalają sądzić, że osoby wynajmujące lokale z zasobu SAN, które agencja dzierżawi od właścicieli prywatnych, mają szanse na znaczne obniżenie kosztów najmu.

Warto w tym miejscu wspomnieć o mechanizmie dodatków mieszkaniowych. O ile dopłaty do czynszu są narzędziem uniwersalnym i jedynym ograniczeniem korzystania z niego przez osobę wynajmującą lokal z zasobu SAN jest to, kto jest właścicielem tego lokalu, o tyle dodatki mieszkaniowe funkcjonują na mocy *Ustawy z dnia 12 marca 2024 r. o pomocy społecznej* (u.p.s.). Przysługują wyłącznie osobom spełniającym kryteria dochodowe uprawniające do pomocy finansowej w systemie pomocy społecznej, a ich średnia wysokość jest znacznie niższa niż średnia wysokość dodatków do czynszu. Co więcej, środki na dodatki mieszkaniowe pochodzą z budżetów gmin i nie zależą od decyzji administracji rządowej oraz przysługują osobom wynajmującym lokale o określonym limicie powierzchni użytkowej. W praktyce w obecnym stanie implementacji SAN w Polsce ten instrument jest rzadko wykorzystywany.

28 Por. np.: <https://forsal.pl/nieruchomosci/artykuly/9863745,nawet-1526-zlotych-miesiecznie-dla-najmujacych-do-czynszu-za-mieszkanie-jakie-warunki-trzeba-splnic-zeby-dostac-dofinansowanie.html> [data dostępu: 19.02.2026].

Fundusz Dopłat

W związku z nowelizacją ustawy regulującej funkcjonowanie SAN w 2023 r. od 1 stycznia 2024 r. społeczne agencje najmu mogą korzystać ze środków z Funduszu Dopłat BGK na remonty i adaptacje zarówno lokali dzierżawionych od prywatnych właścicieli, jak i lokali własnych. Na obecnym etapie rozwoju SAN wciąż jest to możliwość wykorzystywana sporadycznie – w szczególności ze względu na to, że wiele lokali zostało wyremontowanych z użyciem środków pochodzących z konkursów i projektów na rozwój SAN lub ze środków własnych gminy albo operatora SAN w postaci spółki komunalnej. Jednak są gminy, które korzystają też z Funduszu Dopłat dla SAN, np. Dąbrowa Górnicza czy Świebodzin.

BGK przeznacza kwotę w wysokości 5% środków dostępnych w ramach funduszu na remonty dla SAN w pierwszych sześciu miesiącach każdego roku. Oznacza to, że wnioski złożone w tym okresie na remonty lokali w zasobie SAN będą rozpatrywane osobno od innych wniosków, co może znacznie skrócić okres oczekiwania na rozstrzygnięcie. W pierwszych dwóch latach działania SAN można ubiegać się o bezzwrotne dofinansowanie w wysokości 80% kosztów remontu, w trzecim roku – 60% a w czwartym – 40%. Wkład własny pokrywa bądź gmina, bądź operator SAN, bądź sam właściciel lokalu – tę sumę można rozliczyć w czynszu dzierżawy (por. rozdz. 8. *Minimalna efektywna skala...*). Podobnie jak w przypadku dopłat do czynszu, warunkiem skorzystania z tej możliwości jest obowiązująca umowa pomiędzy gminą a BGK. Wnioskować o te środki mogą tylko SAN działające w gminach, które takie porozumienie zawarły. Istotne jest to, że beneficjentem środków jest gmina, ale operator może, po upoważnieniu przez gminę, samodzielnie składać wnioski, przeprowadzać prace remontowe oraz rozliczać dofinansowanie. Jest to o tyle ważne, że odciąża pracowników urzędu od pracy przy obsłudze takiego remontu.

Możliwość korzystania z Funduszu Dopłat, w przeciwieństwie do projektowego finansowania remontów, ma charakter trwały. W związku z tym, że jest to regulacja ustawowa, a alokacja odpowiednich środków jest działaniem administracji rządowej, można uznać to za rodzaj systemowego wsparcia rozwoju społecznych agencji najmu, które wdrożone jest w perspektywie długofalowej i ma na celu poprawę jakości zasobu mieszkaniowego w dyspozycji SAN, ale także po czasie obowiązywania umów dzierżawy.

Sprawozdawczość

Zgodnie z ustawą, gmina ma obowiązek sprawozdawania do 31 stycznia każdego roku, podając informację za poprzedni rok do ministra właściwego w zakresie mieszkalnictwa o liczbie lokali i domów jednorodzinnych pozostających w zasobie SAN oraz liczby osób korzystających z tych lokali. W praktyce, jak była o tym mowa powyżej, gminy sprawozdają się z liczby, powierzchni i osób zamieszkujących w lokalach zasiedlonych, a nie ze wszystkich, które są przez nie dzierżawione. Po stronie SAN leży obowiązek dostarczania tej informacji gminie. Wynika to z zapisów ustawy o SAN (art. 22h). Z informacji uzyskanych od MRiT wynika, że gminy wypełniają obowiązek sprawozdawczy w terminie. Żadna z gmin ani żaden z operatorów SAN w toku przeprowadzonych badań nie ujawniali żadnych wyzwań ani trudności w zakresie współpracy w tym obszarze.

5.4. Kryteria uprawniające do najmu z zasobu SAN

To, dla kogo przeznaczone są lokale w zasobie SAN, określone jest przez radę gminy w uchwale. Jednocześnie kryteria uprawniające do wynajmu lokalu z zasobu SAN stanowią kluczowy element uchwał rad gmin, na podstawie których dana agencja funkcjonuje. Należy je odróżnić od grup docelowych w rozumieniu świadczonych usług dodatkowych, poza najmem mieszkań, przez poszczególne SAN (por. *podrozdz. 7.2. Profil mieszkaniowo-usługowy...*). Uchwały te są często pierwszymi dokumentami, w których łączone są wymogi z całkowicie odrębnych wcześniej dziedzin: zarządzania zasobem mieszkaniowym gminy i pomocy społecznej, czasem także wsparcia rodzin i migrantów.

Kryteria uprawniające do ubiegania się o najem z zasobu SAN można podzielić na: **kryteria obowiązkowe i kryteria dodatkowe**. Kryteria obowiązkowe należy rozumieć jako takie, których niespełnienie uniemożliwia najem mieszkania z zasobu SAN.

Natomiast kryteria dodatkowe to takie, z których najczęściej trzeba spełnić co najmniej jedno, aby móc się ubiegać o najem. W gminach, w których nie obowiązuje system punktowy, kryteria dodatkowe traktowane są jednakowo – żadne nie jest ważniejsze niż inne oraz nie ma znaczenia, ile kryteriów dodatkowych spełnia dana osoba. Kryteria dodatkowe bywają jednak punktowane. W takim przypadku im więcej spełnionych kryteriów, tym więcej punktów, chociaż punktacja poszczególnych kryteriów może być różna i w praktyce można uzyskać więcej punktów, spełniając jedno z nich – wysoko punktowane – niż kilka niżej punktowanych.

Kryteria obowiązkowe

Podstawowym kryterium obowiązkowym jest to **związane z dochodem wnioskodawcy**. Tylko jedna gmina nie reguluje tego kryterium. Pozostałe gminy określają progi dochodowe – poza jednym przypadkiem chodzi o górny próg dochodowy, czyli zasadę, że dochód na osobę w rodzinie nie może przekraczać określonej wysokości. Wysokość tę określa się na kilka sposobów:

- używając kategorii limitu dochodowego uregulowanego w art. 5 ust. 1 *Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach wynajmu mieszkania* – dochód na osobę w rodzinie wnioskodawcy nie może tego limitu przekroczyć (takie rozwiązanie przyjęło 8 gmin);
- używając kategorii przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia – w takim przypadku dochód na osobę w gospodarstwie domowym nie może przekroczyć 100% wysokości przeciętnego wynagrodzenia (takie rozwiązanie przyjęły 2 gminy);
- używając kategorii progów dochodowych z u.p.s. i ustanawiając, że dochód na osobę w rodzinie wnioskodawcy nie może przekroczyć 400% tego progu (1 gmina) lub 500-600% w zależności od wielkości gospodarstwa domowego (1 gmina);
- używając kategorii przeciętnej wysokości świadczenia emerytalnego i stanowiąc, że dochód na osobę w rodzinie wnioskodawcy w zależności od wielkości gospodarstwa domowego nie może przekroczyć 400 lub 300% wysokości przeciętnej emerytury (1 gmina).

Tylko jedna gmina, w której obecnie funkcjonuje SAN, ustanowiła w uchwale dolny próg dochodowy uprawniający do ubiegania się o najem z zasobów SAN na poziomie 300% w oparciu o kategorię progu dochodowego z u.p.s.

W jednej gminie (tej, która nie ujmuje dochodu w kryteriach) kryterium obowiązkowym jest bycie w wieku produkcyjnym i gotowość podnoszenia swoich kwalifikacji i pozycji na rynku pracy.

Kolejnym kryterium obowiązkowym jest warunek **nieposiadania prawa do lokalu mieszkalnego**. Co do zasady osoby posiadające prawo własności nieruchomości mieszkalnej – lokalu lub domu jednorodzinnego – mają ograniczoną możliwość ubiegania się o najem z zasobów SAN. Jednak różne gminy przyjmują różne rozwiązania w tym zakresie, różnie definiując własność, która uniemożliwia najem w SAN. Typologię tych rozwiązań przedstawiono poniżej:

- posiadanie lub prawo do innej nieruchomości mieszkaniowej na terenie całej Polski:
 - » uniemożliwia ubieganie się o najem w SAN bez żadnych warunków dodatkowych (5 gmin),
 - » nie jest przeszkodą, ale tylko z zastrzeżeniem, że lokal ten nie zaspokaja potrzeb mieszkaniowych wnioskodawcy (3 gminy),

posiadanie lub prawo do innej nieruchomości mieszkaniowej na terenie danej gminy lub w miejscowości pobliskiej (6 gmin).W kryteriach dodatkowych pojawiają się konkretne warunki dotyczące lokali, przy czym samo prawo własności nie dyskwalifikuje potencjalnego wnioskodawcy. Takimi okolicznościami są: prawo do lokalu, w którym doszło do katastrofy budowlanej, czy lokalu podlegającego wywłaszczeniu. W niektórych gminach wykluczającymi ze starań o lokal w SAN są też takie formy praw do lokalu jak: zamieszkiwanie w lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy (przy czym w jednej gminie deklaracja przekazania takiego lokalu do gminy jest już kryterium umożliwiającym ubieganie się o najem w SAN) czy spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.

W niektórych gminach kryterium obowiązkowym jest pewien rodzaj relacji z gminą, który kształtuje się na kilka sposobów:

- zamieszkiwanie na terenie gminy (3 gminy; dodatkowo w 1 gminie jest to kryterium dodatkowe – punktowane),
- zamieszkiwanie, praca lub nauka na terenie gminy (1 gmina; dodatkowo w jednej gminie jest to kryterium dodatkowe niepunktowane na liście kryteriów, z których należy spełnić co najmniej jedno),
- odprowadzanie podatku dochodowego na terenie gminy (1 gmina)

Jedna z gmin, w której zamieszkiwanie na jej terenie jest kryterium obowiązkowym, wprowadza dodatkowe kryteria punktowane w tym zakresie – odprowadzanie podatków na terenie gminy lub prowadzenie na jej terenie działalności gospodarczej.

W jednej gminie kryterium „osoba uboga pracująca” definiowana wg wytycznych do konkursu FERS na innowacje społeczne jest kryterium obowiązkowym (w innych 4 gminach, gdzie to kryterium się pojawia, stanowi kryterium dodatkowe niepunktowane).

Kryteria dodatkowe punktowane i niepunktowane

Kryteria dodatkowe stanowią katalog dodatkowych okoliczności charakteryzujących sytuacje: rodzinną, społeczną, zdrowotną, demograficzną, zawodową i życiową potencjalnych najemców SAN. Zapisy uchwał są skonstruowane dwójako: wymieniają kryteria, zastrzegając, że wnioskodawca powinien spełniać co najmniej jedno z nich, aby ubiegać się o lokal w SAN (9 gmin), i takie kryteria nazywamy w tym rozdziale kryteriami dodatkowymi niepunktowanymi, bądź wprowadzają system punktowy: tu za każde spełnione kryterium przysługuje odpowiednia liczba punktów (3 gminy) i takie kryteria nazywamy w tym rozdziale kryteriami dodatkowymi punktowanymi. Jedna gmina przewiduje system łączony – z jednej strony poza kryteriami obowiązkowymi należy spełnić co najmniej jedno kryterium dodatkowe niepunktowane, po czym wymienia katalog kryteriów, za które wnioskodawcy przysługują dodatkowe punkty. Jedna gmina zaś kryteria dodatkowe, z których należy spełnić co najmniej jedno, umieszcza na równi z kryteriami

obowiązkowymi. Jest to jednak wyłącznie różnica na poziomie zapisów w uchwale – skutek takiego rozwiązania jest tożsamy z tym, który obowiązuje w gminach z grupy pierwszej.

Typologia kryteriów dodatkowych:

Sytuacja mieszkaniowa

- **Związana z zasobem mieszkaniowym gminy**

Powszechnym kryterium dodatkowym (obowiązującym w aż 10 gminach) jest kryterium odnoszące się do sytuacji wnioskodawcy w zakresie korzystania z zasobu mieszkaniowego gminy. W 7 gminach jest to sytuacja nieprzyznania mieszkania z zasobu gminy, w jednej utrata prawa do lokalu komunalnego, w jednej złożenie wniosku o pomoc mieszkaniową z zasobu gminy, a w jednej posiadanie uprawnień do ubiegania się o taki lokal. W 8 gminach jest to kryterium niepunktowane, a w 2 punktowane.

- **Bezdomność**

W 4 gminach pozostawanie w kryzysie bezdomności lub też znajdowanie się w procesie wychodzenia z tego kryzysu (np. poprzez uczestnictwo w programie wyjścia z bezdomności pod opieką ośrodka pomocy społecznej) jest kryterium dodatkowym niepunktowanym.

Stan zdrowia

W tej kategorii jedynym kryterium jest **niepełnosprawność**. Może ona dotyczyć samej osoby wnioskującej o najem lokalu oraz osób w gospodarstwie domowym, które w danym lokalu miałyby zamieszkać. Konieczne jest posiadanie odpowiedniego zaświadczenia. W 9 SAN kryterium to stanowi kryterium dodatkowe niepunktowane, w 3 zaś jest punktowane, a w jednej zarówno niepunktowane, jak i punktowane.

Wiek

- **Osoby starsze**

To kryterium jest obecne w czterech uchwałach i stanowi w nich kryterium punktowane. Może ono dotyczyć zarówno osoby wnioskującej o najem lokalu, jak i osoby, która miałaby z osobą wnioskującą w takim lokalu zamieszkać. W dwóch przypadkach wiek ten jest ustalony na 60 lat, a w dwóch na 65 lat.

- **Osoby młodsze**

W 3 gminach uwzględniono osoby poniżej 35. roku życia. W jednej gminie jest to kryterium dodatkowe niepunktowane bez dolnej granicy wieku, ale odnoszące się do małżeństw, w których oboje małżonków lub jedno nie przekroczyło 35. roku życia. W 2 gminach natomiast dodatkowe punkty przyznaje się w sytuacji, gdy w lokalu wynajmowanym od SAN miałaby zamieszkać osoba pomiędzy 20. a 35. rokiem życia.

- **Młodzi dorośli opuszczający instytucje**

Osobnym kryterium, obowiązującym w 3 gminach (w jednej kryterium dodatkowe niepunktowane, w 2 punktowane), jest to, że w wynajmowanym od SAN lokalu miałaby zamieszkać osoba młoda dorosła, która opuszcza placówkę pieczy zastępczej lub inną instytucję, np. młodzieżowy ośrodek wychowawczy.

Sytuacja rodzinna

- **Dzieci**

Fakt, że w lokalu wynajmowanym od SAN miałyby zamieszkać co najmniej jedno dziecko, jest istotną okolicznością w 11 gminach i stanowi kryterium dodatkowe, przy czym jego spełnienie zależy od liczby dzieci – od jednego w jednej gminie, poprzez dwoje w 2 gminach do trojga w 3 gminach. W czterech gminach jest to kryterium punktowane, przy czym w 2 gminach punkty otrzymuje się w przypadku co najmniej trojga dzieci, zaś w 2 gminach punkty przysługują za każde dziecko w rodzinie.

- **Samodzielne rodzicielstwo**

W 3 gminach fakt samodzielnego wychowywania dzieci stanowi okoliczność

ułatwiająca ubieganie się o najem z zasobu SAN. W 2 gminach jest to kryterium dodatkowe niepunktowane, a w jednej punktowane.

- **Doświadczenie przemocy w rodzinie**

To kryterium jest obecne w pięciu uchwałach i w każdej z nich stanowi kryterium punktowane. Jest ujmowane na trzy sposoby. Najczęściej poprzez fakt uruchomienia procedury Niebieskiej Karty (3 gminy), poprzez fakt opuszczenia przez osobę wnioskującą ośrodka dla osób doświadczających przemocy w rodzinie (1 gmina) oraz poprzez samo doświadczenie przemocy w rodzinie bez wyszczególnienia, na jakiej podstawie miałyby być stwierdzone (1 gmina).

Status uprawnień do pobytu w Polsce

- **Osoby z Ukrainy**

Aż 10 gmin w swoich uchwałach jako kryterium dodatkowe niepunktowane (7 gmin) lub punktowane (3 gminy) zawarło status osoby, która uciekła z kraju po wybuchu pełnoskalowej wojny w Ukrainie w lutym 2022 r. Te zapisy łatwo wyjaśnić warunkami uczestnictwa w programie „Wzajemnie Potrzebni”, a także realizacji projektu finansowanego ze środków UNHCR przez Fundację Habitat for Humanity Poland. 2 gminy, w których uruchomienie SAN łączyło się z udziałem w programie „Wzajemnie Potrzebni” po jego realizacji, znowelizowały uchwały i wykreśliły to kryterium.

- **Uchodźcy i cudzoziemcy**

Status uchodźcy obecny jest w kryteriach 2 gmin i stanowi kryterium dodatkowe niepunktowane. W jednej gminie stanowi kryterium uwzględnione niejako zamiast tego dotyczącego osób z Ukrainy, w drugiej są oba te kryteria. W 2 gminach uchwały posługują się kryterium cudzoziemca w rozumieniu *Ustawy o cudzoziemcach*.

- **Karta Polaka**

W tych gminach, które uwzględniają status uchodźcy, jednocześnie pojawia się kryterium posiadania Karty Polaka, stanowiące kryterium dodatkowe niepunktowane.

- **Status repatrianta**

Status repatrianta jest kryterium dodatkowym niepunktowanym w tych uchwałach, które również uwzględniają status uchodźcy i posiadanie Karty Polaka. Inna gmina status repatrianta określa jako kryterium punktowane i nie uwzględnia innych

kategorii (osób z Ukrainy, uchodźców i cudzoziemców oraz osób posiadających Kartę Polaka).

Sytuacja zawodowa i ekonomiczna

- **Bezrobocie**

2 gminy fakt bezrobocia wnioskodawcy ustanowiły jako kryterium dodatkowe niepunktowane.

- **Uprawnienia do świadczeń pomocy społecznej**

To kryterium pojawia się w 3 gminach – w dwóch jest kryterium dodatkowym niepunktowanym, a w jednej punktowanym. W tej samej gminie, jako jedynej, kryterium punktowanym jest również zagrożenie wykluczeniem społecznym.

- **Praca w określonym sektorze i wykształcenie**

W 4 gminach kryterium stanowi również praca w jednym z trzech sektorów: edukacji, opiece zdrowotnej i pomocy społecznej. W 3 gminach jest to kryterium dodatkowe niepunktowane, a w jednej punktowane. Ponadto w jednej gminie kryterium punktowanym jest status absolwenta szkoły wyższej.

- **Kluczowe zawody**

2 gminy jako kryterium dodatkowe niepunktowane stosują reprezentowanie określonych zawodów, które są kluczowe z punktu widzenia gminy. Tekst uchwał mówi wręcz o „osobach niezbędnych z uwagi na potrzeby kadrowe gminy w związku z rodzajem wykonywanej pracy lub posiadanymi kwalifikacjami, np. lekarze lub inni niezbędni specjaliści”.

Inne

Jedynym kryterium, które nie pojawia się w żadnej powyższej kategorii, jest posiadanie wkładu oszczędnościowego gromadzonego na rachunku bankowym na cele mieszkaniowe, którego dowód stanowi książeczka mieszkaniowa wydana przed 23 października 1990 r. To kryterium zawierają dwie uchwały – w jednej gminie jest to kryterium dodatkowe niepunktowane, w drugiej zaś punktowane.

Tabela 2 pokazuje w skrócie opisane kryteria, wskazując na częstość ich pojawiania się w uchwałach.

Tabela 2. Zbiorcze przedstawienie kryteriów uprawniających do ubiegania się o najem z zasobu SAN [wg stanu na koniec 2025 r.].

Kryterium	Obowiązkowe	Dodatkowe niepunktowane	Dodatkowe punktowane
Dochód	13	brak	brak
Brak prawa do lokalu	14	brak	brak
Relacja z gminą	5	2	brak
Osoba uboga pracująca	4	1	brak
Ubieganie się o pomoc mieszkaniową od gminy	brak	8	2
Bezdomność	brak	4	brak
Niepełnosprawność	brak	10	4
Osoby starsze	brak	brak	4
Osoby młode	brak	1	2
Osoby młode opuszczające instytucję	brak	1	2
Dzieci	brak	brak	11
Samodzielne rodzicielstwo	brak	2	1
Doświadczenie przemocy w rodzinie	brak	brak	5
Osoby z Ukrainy	brak	7	3
Uchodźcy/cudzoziemcy	brak	2	2
Karta Polaka	brak	2	brak
Status repatrianta	brak	2	1
Bezrobocie	brak	2	brak

Kryterium	Obowiązkowe	Dodatkowe niepunktowane	Dodatkowe punktowane
Uprawnienia do pomocy społecznej	brak	2	1
Praca w określonym sektorze i wykształcenie	brak	3	1
Kluczowe zawody	brak	2	brak
Wkład oszczędnościowy	brak	1	1

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o uchwały poszczególnych SAN w 14 gminach.

Spośród kryteriów dodatkowych 4 wyróżniają się jako te, które można uznać za powszechne okoliczności ułatwiające najem z zasobów SAN.

Pierwszym z nich jest uwzględnienie tego, że osoba wnioskująca mogłaby uzyskać pomoc mieszkaniową z zasobów gminy, ale jej nie otrzymała z rozmaitych powodów. Uwzględnienie tego kryterium wskazuje niejako na świadomość gmin w zakresie sytuacji mieszkaniowej lokalnej społeczności i fakt, że rozwiązania z zakresu mieszkalnictwa komunalnego i społecznego mogą dotyczyć tych samych gospodarstw domowych, które w różnych momentach mogą kwalifikować się do określonej formy wsparcia.

Drugim najczęściej stosowanym kryterium jest to, że w lokalu z zasobu SAN miałyby zamieszkać dzieci. Można przypuszczać, że to kryterium jest odzwierciedleniem realnej sytuacji rodzin z dziećmi, które wymagają lokali większych niż te, w których dzieci nie ma, oraz które mierzą się ze szczególnymi trudnościami na rynku najmu.

Kolejnym kryterium powszechnie stosowanym jest to związane z niepełnosprawnością wnioskodawcy lub osoby, która miałaby wspólnie z wnioskodawcą zamieszkać w danym lokalu. Wydaje się, że również stanowi to dowód na świadomość w zakresie sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych, w których żyją osoby z niepełnosprawnościami i ich utrudnionej sytuacji na rynku najmu.

Ostatnim kryterium, które można uznać za powszechnie stosowane, jest posiadanie statusu osoby z Ukrainy w rozumieniu ustawy, która reguluje wsparcie dla osób uciekających z tego kraju po wybuchu pełnoskalowej wojny w lutym 2022 r. (Dz. U. 2025 poz. 337 ze zm.).

Są to osoby, które również mierzą się z trudnościami na rynku najmu i uwzględnienie tego kryterium świadczy o tym, że w wielu gminach jest to wciąż realny problem.

5.5. Podsumowanie i wnioski

Choć liczba SAN systematycznie wzrasta, a zasób mieszkań zwiększa się z roku na rok, skala działania instrumentu pozostaje ograniczona w stosunku do potrzeb mieszkaniowych. Rozmieszczenie SAN jest nierównomierne terytorialnie, a ich powstawanie było silnie powiązane z dostępnością zewnętrznego finansowania. Rozwój instrumentu nie miał zatem charakteru jednolitego wdrożenia systemowego, lecz następował selektywnie – tam, gdzie pojawiły się sprzyjające warunki organizacyjne i finansowe.

Struktura operatorów SAN jest zróżnicowana i obejmuje organizacje pozarządowe, spółki komunalne oraz PES. Typ operatora nie determinuje jednak jednoznacznie sposobu funkcjonowania agencji. Kluczowe znaczenie mają raczej lokalne uwarunkowania instytucjonalne, relacja z gminą oraz dostęp do finansowania.

Istotną cechą obecnego modelu jest **dominacja lokali wywodzących się z zasobów gminnych przy relatywnie ograniczonym udziale mieszkań prywatnych**. Oznacza to, że jeden z podstawowych celów projektowanych dla SAN – aktywizowanie prywatnego rynku najmu poprzez ograniczanie ryzyk właścicieli – realizowany jest w ograniczonym zakresie. Wyzwania mają zarówno charakter finansowy (brak systemowych gwarancji), jak i rynkowy (wysoki popyt na najem prywatny w części lokalizacji).

Kryteria dostępu do mieszkań SAN łączą elementy polityki mieszkaniowej i społecznej. W większości gmin obejmują limit dochodowy oraz brak prawa własności do innego lokalu, a często także dodatkowe przesłanki odnoszące się do sytuacji rodzinnej lub społecznej. W praktyce SAN lokują się pomiędzy zasobem komunalnym a rynkiem prywatnym, kierując ofertę przede wszystkim do gospodarstw domowych znajdujących się w luce czynszowej. Analiza uchwał rad gmin nie wskazuje na istotne różnice w kryteriach dostępu do lokali SAN. Wyjątkiem pozostaje Świebodzin, który – jako jedyna gmina – ustanowił dolne kryterium dochodowe, wyraźnie definiując grupę docelową. Jednocześnie brak dolnego progu dochodowego w Krakowie, przy równoczesnym ustaleniu górnego limitu dochodowego na poziomie programu MnS oraz skierowaniu oferty do osób ubogich pracujących, również wskazuje na adresowanie SAN do osób z luki czynszowej.

Typologia kryteriów dodatkowych pokazuje, że SAN w praktyce lokalnej zaczyna pełnić funkcję wykraczającą poza tradycyjnie rozumiane wsparcie mieszkaniowe. Obok kryteriów odnoszących się do sytuacji mieszkaniowej, rodzinnej czy zdrowotnej, w części gmin pojawiają się bowiem przesłanki związane z bezrobociem, aktywnością zawodową, zatrudnieniem w określonych sektorach oraz wykonywaniem zawodów kluczowych z punktu widzenia potrzeb kadrowych gminy. Szczególnie znaczące jest uwzględnianie pracy w edukacji, ochronie zdrowia i pomocy społecznej oraz kategorii osób niezbędnych ze względu na rodzaj pracy lub kwalifikacje.

Jest to znak, że samorządy dostrzegają już związek między dostępem do mieszkania a zdolnością do przyciągania, aktywizowania i utrzymania osób potrzebnych lokalnemu rynkowi pracy i usługom publicznym. Tym samym praktyka uchwał SAN uzasadnia rozwijanie tego instrumentu także jako narzędzia łączącego politykę mieszkaniową z polityką rynku pracy, zwłaszcza tam, gdzie bariera mieszkaniowa ogranicza mobilność zawodową, wejście do zatrudnienia lub utrzymanie pracy.

Analiza umów o współpracy pomiędzy gminami a operatorami SAN nie ujawnia istotnych różnic w ich podstawowej konstrukcji. Zakres zadań, sposób organizacji współpracy oraz odpowiedzialność stron mają w większości przypadków zbliżony charakter, a różnice dotyczą głównie szczegółowych rozwiązań operacyjnych.

Większe zróżnicowanie widoczne jest w obszarze finansowania. Wśród SAN funkcjonują zarówno takie, na których działalność gmina przeznacza określone środki budżetowe, jak i takie, które nie otrzymują bezpośrednich dotacji. Korzystanie ze środków zewnętrznych nie jest jednoznacznie powiązane z poziomem zaangażowania finansowego samorządu – występują zarówno modele współfinansowane przez gminę, jak i rozwiązania oparte wyłącznie na innych źródłach finansowania.

Istotne jest również to, że inicjatywa w zakresie kierunku rozwoju SAN oraz ewentualnych zmian organizacyjnych leży w praktyce po stronie operatora. Choć wprowadzenie zmian może wymagać nowelizacji uchwały regulującej funkcjonowanie SAN oraz uzyskania akceptacji organów gminy, to operatorzy pełnią kluczową rolę w inicjowaniu takich działań. Model funkcjonowania SAN kształtowany jest więc w dużej mierze przez strategię i aktywność podmiotu prowadzącego, a nie wyłącznie przez administrację samorządową.

Całościowo SAN można obecnie postrzegać jako instrument o wysokim potencjale adaptacyjnym, lecz wciąż ograniczonej skali systemowej. Jego dalszy rozwój zależy będzie od stabilizacji mechanizmów finansowania, wzmocnienia zachęt dla właścicieli prywatnych oraz wypracowania bardziej przewidywalnych zasad współpracy między gminami a operatorami.

VI

**Proces
organizacji SAN**

Proces organizacji SAN

KLUCZOWE WNIOSKI:

- Na obecnym etapie rozwoju SAN w Polsce nie jest możliwe wyodrębnienie w sposób rzetelny znaczących różnic w funkcjonowaniu SAN w zależności od typu operatora.
- Gminy wybierają podmioty do współpracy w dużej mierze w związku z warunkami finansowania zewnętrznego, na podstawie możliwości ich kontrolowania lub kryteriów gwarantujących długoletnie i sprawne działanie SAN.
- Rozwój społecznych agencji najmu w Polsce warunkują obecnie źródła finansowania. Zasady konkursów takich jak np. w ramach FERS mają decydujący wpływ np. na to, kto będzie stanowić grupę docelową najemców SAN lub czy projekt będzie odpowiednio zaplanowany. Jednocześnie należy podkreślić, że każdy kolejny program finansowania wiąże się z coraz większą pulą środków. Sposób finansowania wpływa zarówno na wybór operatora, jak i na kryteria uprawniające do ubiegania się o najem z SAN, zawarte w uchwałach rad gmin.

Celem rozdziału jest opis procedury powoływania SAN w Polsce. Analizie poddano 14 istniejących SAN pod kątem uchwał podjętych przez rady gmin. Rozdział ma charakter opisowy, przedstawia określoną rzeczywistość wdrażania tego instrumentu i stanowi podstawę do analiz zawartych w kolejnych rozdziałach, szczególnie tych dotyczących barier i wyzwań oraz usług świadczonych przez społeczne agencje najmu na rzecz najemców. Stanowi również podstawę do rekomendacji dotyczących dalszych badań w określonych obszarach tematycznych²⁹.

29 Niniejszy rozdział powstał w oparciu o zapisy ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, dane MRiT, MFiPR, analizę 14 uchwał rad gmin regulujących najem z zasobów SAN, wyniki ankiety przeprowadzonej wśród operatorów SAN oraz wyniki przeprowadzonych badań – wywiadów grupowych i studiów przypadków.

W toku przeprowadzonych badań zarówno gminy, które nie zdecydowały się na wdrożenie SAN, jak i te, które SAN uruchomiły, ujawniły kilka kategorii wyzwań, z którymi mierzyły się, podejmując te decyzje. Wprowadzenie SAN w gminie zmienia przede wszystkim podejście do pomocy mieszkaniowej – konieczne jest przeanalizowanie spraw dotyczących finansowania, pozyskania mieszkań, definicji grup docelowych, ustalenia relacji pomiędzy ośrodkiem pomocy społecznej (OPS), spółką lub NGO, zakresem odpowiedzialności i sposobami redukcji ryzyka finansowego.

Pierwsze podkreślane wyzwania dotyczyły kwestii finansowych. Brak systemowego wsparcia ze strony administracji państwowej i możliwość uzyskiwania środków wyłącznie w formule grantowej jawi się jako główna przeszkoda na drodze do implementacji, szczególnie w małych gminach. Jest to dodatkowo spowodowane tym, że środków konkursowych nie można spożytkować na mitygowanie zadłużeń czy też remonty lokali. Wyjątkiem był projekt „Wzajemnie Potrzebni”, jednak trwał on rok, remonty zaś były przeprowadzane w ciągu trzech miesięcy, co wiązało się z koniecznością szybkiego wyboru lokali oraz przeprowadzenia prac. Podobnie było w projekcie Fundacji Habitat for Humanity Poland, finansowanym ze środków UNHCR, który jednak nie miał charakteru konkursu. Największe środki na SAN były dostępne w ramach dwóch konkursów FERS, jednak nie było możliwości sfinansowania remontów powyżej 15% ich kosztów.

Dodatkowym dylematem jest kwestia realnej możliwości dzierżawy lokali prywatnych i oszacowania wielkości tego zasobu. Wiąże się to przede wszystkim z ograniczonymi możliwościami oceny sytuacji na rynku i rzetelnego zbadania liczby prywatnych pustostanów, ich stanu i gotowości właścicieli do podjęcia współpracy z gminą oraz operatorem SAN. Kolejnym czynnikiem, który jest istotny w procesie podejmowania decyzji o wdrożeniu SAN, jest kwestia operatora i tego, z jakim podmiotem gmina powinna i może podjąć współpracę.

Ważną kwestią w kontekście decyzji o tym, czy wdrożyć SAN na danym terenie, jest też kwestia, do kogo należy inicjatywa w tym zakresie. Jeśli inicjatywa ta pochodzi od decydentów wyższego szczebla, najczęściej członków zarządu danej gminy, wyżej wymienione przykładowe dylematy mają mniejsze znaczenie. W gminach, gdzie decyzja pochodziła bezpośrednio od prezydenta czy burmistrza, społeczne agencje najmu zostały wdrożone lub podjęto wiele działań w tym kierunku. W gminach, w których inicjatywa pochodzi od urzędników niższego szczebla lub od zewnętrznego podmiotu, dylematy te wydają się mieć dużo większy ciężar gatunkowy i często zmieniają się w bariery prowadzące do odrzucenia inicjatywy powołania SAN lub znacznie wydłużają proces decyzyjny.

Istotne znaczenie ma też rodzaj i jakość współpracy pomiędzy jednostkami odpowiedzialnymi za mieszkalnictwo oraz jednostkami odpowiedzialnymi za politykę społeczną czy też pomoc społeczną. Im lepsza współpraca, tym łatwiejsze wydaje się rozwiązywanie owych dylematów i skracanie procesu decyzyjnego.

6.1. Przegląd kluczowych wątków w zakresie planowania

Doświadczenia z wdrażania SAN w Polsce pokazują, że jest to rozwiązanie wymagające po stronie gminy wielu decyzji o charakterze strategicznym, instytucjonalnym i finansowym, a także świadomego zarządzania ryzykami, których charakter zmieniał się wraz z rozwojem tego narzędzia oraz kontekstem społeczno-ekonomicznym.

6.1.1. Jakie decyzje musi podjąć gmina?

Wdrożenie SAN wymaga od gminy podjęcia wielu decyzji, które mają charakter nie tylko organizacyjny, lecz przede wszystkim strategiczny. Pierwszą z kluczowych decyzji jest **wybór operatora SAN**. Gmina może zdecydować się na powierzenie tej roli spółce komunalnej lub podmiotowi ekonomii społecznej (dotychczas zazwyczaj NGO). Wybór ten determinuje sposób funkcjonowania SAN, zakres jej autonomii operacyjnej oraz jej postrzeganie przez właścicieli lokali i potencjalnych najemców.

Warianty oparte na spółkach komunalnych sprzyjają traktowaniu SAN jako narzędzia polityki mieszkaniowej, natomiast warianty realizowane przez NGO częściej wzmacniają komponent wsparcia społecznego. Żaden z wariantów nie jest uniwersalny, a decyzja powinna być oparta na realnych potrzebach, kompetencjach i zasobach instytucjonalnych dostępnych w danej gminie.

Istotne znaczenie ma też rodzaj i jakość współpracy pomiędzy jednostkami odpowiedzialnymi za mieszkalnictwo oraz jednostkami odpowiedzialnymi za politykę społeczną czy też pomoc społeczną. Im lepsza współpraca, tym łatwiejsze wydaje się rozwiązywanie owych dylematów i skracanie procesu decyzyjnego.

Równoległe **gmina musi określić źródła zasobu mieszkaniowego**, na których SAN będzie się opierać.

Dotychczasowe doświadczenia pokazują kilka możliwych kierunków: pozyskiwanie mieszkań od właścicieli prywatnych, czasowe wykorzystanie lokali gminnych pozostających poza obiegiem najmu oraz adaptację zasobów niemieszkalnych będących w dyspozycji gminy. Wybór źródła zasobu wpływa bezpośrednio na tempo wdrożenia SAN, poziom kosztów początkowych oraz skalę potencjalnych ryzyk.

Kolejnym obszarem decyzyjnym jest **określenie grupy docelowej SAN oraz zakresu świadczonych usług.** Gmina musi rozstrzygnąć, czy SAN ma pełnić przede wszystkim funkcję instrumentu zwiększającego dostępność mieszkań dla gospodarstw domowych z luki czynszowej bądź o dochodach zbliżonych do limitów uprawniających do najmu komunalnego – na przykład po części się pokrywających w górnych granicach, co może prowadzić do większej dostępności mieszkań dla osób w trudnej sytuacji, gdy w gminie brakuje lokali komunalnych, czy też być ukierunkowana na osoby wymagające dodatkowego wsparcia społecznego.

Doświadczenia ostatnich lat pokazują, że dominacja programów finansujących SAN z myślą o osobach w najtrudniejszej sytuacji życiowej sprzyja zawężaniu postrzegania tego narzędzia. Kluczowe jest zatem, aby **decyzja dotycząca grupy docelowej wynikała z diagnozy lokalnych potrzeb mieszkaniowych**, a nie wyłącznie z dostosowania się do kryteriów konkursowych.

Wreszcie gmina musi **określić sposób finansowania SAN**. Początkowe wdrożenia w Polsce były w dużej mierze uzależnione od finansowania projektowego, co umożliwiało uruchamianie agencji, ale jednocześnie rodziło ryzyko braku trwałości po zakończeniu projektów. Doświadczenia te pokazują potrzebę budowania modeli finansowych łączących środki zewnętrzne z przychodami z najmu oraz – w uzasadnionych przypadkach – wsparciem z budżetu gminy (por. rozdz. 8. *Minimalna efektywna skala...*). Bez takiej decyzji SAN pozostaje rozwiązaniem tymczasowym, a nie elementem długofalowej polityki mieszkaniowej.

6.1.2. Jakimi ryzykami trzeba zarządzać?

Równoległe do podejmowania decyzji strategicznych gmina musi zarządzać ryzykami, których charakter zmieniał się wraz z rozwojem SAN w Polsce. Analiza dotychczasowych doświadczeń pozwala wskazać kilka obszarów, które wymagają szczególnej uwagi.

We wczesnych etapach rozwoju SAN jednym z kluczowych ryzyk była **ograniczona podaż mieszkań prywatnych**. Brak zaufania właścicieli do nowego instrumentu, obawy przed najemcami oraz niepewność co do stabilności rozwiązań prawnych powodowały trudności w pozyskiwaniu lokali. Przykład Poznania pokazuje, że wraz z profesjonalizacją operatorów SAN oraz upowszechnieniem wiedzy o tym modelu, ryzyko to może ulec częściowemu ograniczeniu. W większości przypadków jest to jednak jedna z podstawowych trudności. Ponadto nawet przełamanie niechęci właścicieli może pozostać niewystarczające w mniejszych gminach, o słabszym potencjale rynku najmu.

Istotnym wyzwaniem pozostają również **ryzyka prawne**, przede wszystkim związane z zapisami umów. Początkowo brakowało ustandaryzowanych wzorców umów oraz jednoznacznych interpretacji przepisów, co skłaniało gminy do ostrożności. W miarę gromadzenia doświadczeń ryzyka te stały się łatwiejsze do zarządzania, jednak nadal wymagają wsparcia eksperckiego, szczególnie w zakresie relacji pomiędzy SAN, właścicielami prywatnymi oraz gminnym zasobem mieszkaniowym.

Zmianie uległ także **charakter ryzyk kosztowych**. W pierwszych wdrożeniach dominowały obawy o koszty uruchomienia SAN, natomiast wraz z rozwojem instrumentu coraz wyraźniej ujawniają się wyzwania związane z finansowaniem jej bieżącego funkcjonowania, remontów

oraz zarządzania najmem po zakończeniu finansowania projektowego. Ryzyko to ma dziś charakter strukturalny i jest ściśle powiązane z brakiem stabilnych modeli finansowania długoterminowego. Jednocześnie, podobnie jak w innych segmentach związanych z najmem mieszkania, istnieje ryzyko, że pewna część osób najmujących lokale w SAN nie będzie z nich korzystać zgodnie z umową – poprzez regularne opłacanie czynszu oraz utrzymywanie lokalu w stanie, w jakim był w momencie zasiedlenia, a także opuszczenie go po zakończeniu stosunku najmu. Jest to ryzyko, które trzeba wziąć pod uwagę przy uruchamianiu SAN. Stosowne wydaje się więc stworzenie rozwiązania gwarancyjnego, które pozwoliłoby SAN mitygować ryzyka kosztowe.

W ostatnich latach na znaczeniu zyskały również **ryzyka komunikacyjne i wizerunkowe**. Dominacja projektów adresowanych do osób w najtrudniejszej sytuacji życiowej sprzyja utrwalaniu obrazu SAN jako instrumentu pomocy społecznej, co może ograniczać zainteresowanie właścicieli prywatnych oraz potencjalnych najemców z luki czynszowej. Brak spójnej i świadomej komunikacji ze strony gminy zwiększa to ryzyko, wpływając na skalę i społeczną akceptację działania SAN.

6.2. Procedura powołania SAN

Zgodnie z art. 22a ustawy o SAN, „społeczna agencja najmu (...) to podmiot prowadzący działalność polegającą na dzierżawie lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych od ich właścicieli i wynajmowaniu ich osobom fizycznym”. Może też wynajmować lokale mieszkalne będące jej własnością oraz dzierżawić lokale niemieszkalne, które zostaną zaadaptowane na cele mieszkaniowe.

Inicjatywa w zakresie uruchomienia SAN należy do gminy. Wynika to z przepisów *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego*. W art. 4 ust. 1 określa się, że „tworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej” należy do zadań własnych gminy. Ust. 2 wprost wskazuje, że zadanie to gmina może realizować za pośrednictwem społecznych agencji najmu. W ustawie o SAN, w przepisie definiującym społeczną agencję najmu, również jest mowa o tym, że działalność SAN jest prowadzona „w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej”.

Uchwała rady gminy

Warunkiem niezbędnym do powołania SAN na terenie danej gminy jest ustanowienie aktu prawa miejscowego w postaci uchwały.

Zgodnie z zapisami art. 22e, w uchwale takiej zawarte muszą być następujące regulacje:

- kryteria uprawniające osobę fizyczną do zawarcia z SAN umowy najmu lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Kryteria te rada gminy określić może w oparciu o te, które wymienione są w art. 8 *Ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach wynajmu mieszkania*, może też ustanowić własne w oparciu o lokalną sytuację mieszkaniową i potrzeby wspólnoty samorządowej³⁰,
- zasady ubiegania się o zawarcie umowy najmu – w szczególności częstość naboru wniosków,
- kryteria uprawniające najemcę w SAN do zawarcia kolejnej umowy najmu, sposób weryfikacji kryteriów opisanych w punktach 1. i 3. – wymagane dokumenty, oświadczenia, a także to, jaki podmiot będzie tej weryfikacji dokonywał. Gmina może powierzyć SAN organizację naboru i weryfikację wnioskodawców, pod warunkiem, że odpowiedni zapis znajdzie się w uchwale.

Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym po jej uprawomocnieniu.

Konsultacje społeczne

30 O kryteriach przyjmowanych w uchwałach 14 gmin, które wdrożyły SAN, jest mowa w podrozdz. 5.4. *Kryteria uprawniające do najmu z zasobu SAN*.

Niezależnie od tego, na jakim etapie gmina podejmuje decyzję o tym, jakiemu podmiotowi powierzy prowadzenie SAN, w związku z tym, że operatorem SAN może być organizacja pozarządowa lub spółdzielnia socjalna, projekt uchwały podlega konsultacjom społecznym w trybie *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

Konkurs

W przypadku decyzji o tym, aby prowadzenie SAN powierzyć organizacji pozarządowej lub spółdzielni socjalnej, konieczne jest przeprowadzenie otwartego konkursu ofert w trybie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Odpowiedni zapis znajduje się również w ustawie o SAN, w art. 22b ust. 6.

W sytuacji, gdy gmina decyduje się na powierzenie prowadzenia SAN spółce komunalnej, odbywa się to za pomocą odpowiedniej uchwały rady gminy stanowiącej akt wewnętrzny (w przeciwieństwie do uchwały o SAN, która jest aktem prawa miejscowego). Procedura ta jest tożsama w zakresie SAN i powierzania spółkom komunalnym innych zadań. Uchwała taka nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym.

Umowa o współpracy

Warunkiem koniecznym podjęcia działalności przez SAN jest podpisanie umowy o współpracy pomiędzy gminą a operatorem SAN. Zakres umowy określony jest w art. 22b ustawy o SAN: umowa podpisywana jest na 5 lat i może być przedłużona na wniosek operatora, jeśli jest nim spółka komunalna. Jeśli operatorem jest organizacja pozarządowa lub spółdzielnia socjalna, aby gmina mogła podpisać z nią umowę o współpracy na kolejne 5 lat, konieczne jest wyłonienie tego samego podmiotu w otwartym konkursie ofert. Umowę o współpracy obie strony mogą wypowiedzieć, obowiązuje roczny okres wypowiedzenia.

Zakres umowy o współpracy określony jest w art. 22b ust. 1 i obejmuje: liczbę lokali, które mają być wynajmowane przez SAN, zasady współfinansowania działalności SAN przez

gminę, zasady sprawozdawczości, zasady podziału odpowiedzialności pomiędzy SAN a gminą w zakresie nieuregulowanych zaległości czynszowych po ustaniu stosunku najmu oraz – jeśli w uchwale rada gminy wyraziła zgodę na to, aby kwalifikowaniem najemców do SAN zajmował się jej operator – zasady tego kwalifikowania. Podpisanie umowy o współpracy oznacza wdrożenie społecznej agencji w gminie, z czego gmina również musi się sprawozdać do MRiT.

6.3. Warianty operacyjne – jakie podmioty mogą prowadzić SAN i dlaczego?

Zgodnie z zapisami ustawy, jako SAN może działać jeden z dwóch rodzajów podmiotów (operatorów). Pierwszym jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółka akcyjna, w której gmina dysponuje odpowiednio ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, czyli tzw. kapitałowa spółka komunalna, zwana również spółką gminną. Drugim zaś są podmioty wymienione w art. 3 ust. 2 lub 3 *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Są to organizacje pozarządowe – fundacje i stowarzyszenia (z pewnymi wyjątkami, np. w postaci fundacji założonych przez partie polityczne) oraz inne podmioty mogące prowadzić działalność pożytku publicznego – w tym spółdzielnie socjalne. W grudniu 2025 r. uchwalona i przekazana do podpisu prezydenta została Ustawa o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Zgodnie z jej kształtem, spółdzielnie mieszkaniowe są kolejnym podmiotem, który będzie mógł prowadzić SAN³¹.

Istotną cechą SAN, zawartą w tym samym przepisie (art. 22a ust. 3 ustawy o SAN), jest to, że działalność SAN jest działalnością o charakterze not-for-profit, co oznacza, że nie jest ona nastawiona na zysk finansowy po stronie operatora, który może być przeznaczony

31 Ustawa została podpisana przez prezydenta w styczniu 2026 r., nie obejmując badanego w raporcie okresu (przyjętego jako koniec 2025 r.), ale przed jego publikacją. Po publikacji niniejszego raportu przepisy te będą już obowiązywać.

na inne działania danego podmiotu. Przepis ten stanowi, że **dochody z działalności SAN operator może przeznaczyć wyłącznie na tę działalność.**

Co więcej, ustawa o SAN w art. 22g ust. 1 wprost zezwala na generowanie dochodu poprzez ustanowienie czynszu najmu lokalu na poziomie wyższym niż czynsz dzierżawy. Podmiot prowadzący SAN jednocześnie może prowadzić swoją podstawową działalność w tym samym lub zbliżonym zakresie. W obu wariantach dopuszcza się podmioty prowadzące działalność gospodarczą.

Jednak w sposób wyraźny wyłączone są podmioty w postaci spółek osobowych czy też kapitałowych, których gmina nie może kontrolować. Dochody z innej działalności podmiotu będącego operatorem SAN mogą już być przeznaczone na cele związane właśnie z prowadzeniem SAN, pod warunkiem, że nie zabraniają tego inne przepisy, na podstawie których działa operator (np. Regulacje dotyczące TBS czy też przepisy *Kodeksu Spółek Handlowych*). Zasady te są spójne i wynikają niejako z idei społecznego pośrednictwa najmu, który ma w założeniu być działalnością prowadzoną dla celów społecznych, a nie komercyjnych.

Zasada not-for-profit, będąca jednym z kluczowych elementów konstrukcji SAN, w praktyce wywołuje odmienne konsekwencje w zależności od typu operatora.

W przypadku organizacji pozarządowych czy spółdzielni socjalnych wpisuje się ona w ich statutowy charakter działalności i model finansowania, oparty na dotacjach oraz projektach czasowych. W przypadku spółek komunalnych oznacza natomiast konieczność prowadzenia działalności, która nie generuje nadwyżki finansowej, a jednocześnie wymaga ponoszenia bieżących kosztów operacyjnych i ryzyk związanych z najmem. Różnica ta może mieć istotne znaczenie dla skali, tempa oraz trwałości funkcjonowania SAN w poszczególnych wariantach.

6.4. Powody wyboru konkretnego wariantu operacyjnego przez gminę

Na podstawie przeprowadzonych wywiadów oraz studiów przypadków można wskazać główne czynniki wpływające na wybór operatora SAN przez gminy. Są to:

- dostępność danego typu podmiotu na terenie gminy (w tym ograniczenia formalne po stronie gminnych jednostek budżetowych i organizacyjnych), wcześniejsze doświadczenia współpracy między gminą a potencjalnym operatorem SAN (w tym także ogólne doświadczenia gminy we współpracy z organizacjami pozarządowymi, które zniechęcają do powierzenia prowadzenia SAN temu typowi operatora),
- możliwość kontrolowania danego rodzaju podmiotu,
- kompetencje potencjalnych operatorów w zarządzaniu lokalami oraz najmem (skuteczne metody windykacji, minimalizowania zadłużenia, rozwiązywanie umów najmu),
- kompetencje potencjalnych operatorów w pracy społecznej z najemcami,
- kompetencje potencjalnych operatorów w prowadzeniu programów mieszkaniowych na terenie gminy (w tym mieszkań wspomaganych oraz treningowych),
- posiadanie stałego i wykwalifikowanego zespołu, który stanowi gwarancję skutecznego i szybkiego uruchomienia działalności SAN,
- zaufanie społeczne do potencjalnego operatora SAN,
- zaangażowanie określonych podmiotów w proces wdrażania SAN w danej gminie,
- sposób finansowania SAN.

Warto jednak zaznaczyć, że kierowanie się wyżej wymienionymi powodami nie determinuje wyboru konkretnego typu operatora. Dla przykładu, kwestia zaangażowania określonego podmiotu w proces uruchamiania SAN poskutkowało w jednej gminie wyborem spółki komunalnej, w innej zaś – przeprowadzeniem konkursu dla organizacji pozarządowych. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku możliwości lepszego kontrolowania operatora. Niektóre gminy są przekonane, że taka kontrola jest możliwa ze względu na fakt dotacji na prowadzenie SAN przekazanej organizacji pozarządowej, inne gminy zaś deklarują,

że ze względu na chęć większej kontroli wybierają prowadzenie SAN przez spółkę. Kolejnym przykładem jest kwestia doświadczonego zespołu, który może bez zbędnych opóźnień rozpocząć skutecznie pracę SAN – jednak w zależności od gminy ta cecha może być przypisana zarówno organizacji pozarządowej czy spółdzielni socjalnej, jak i spółce komunalnej. To samo dotyczy poziomu zaufania społecznego do potencjalnego operatora SAN – w niektórych gminach takim zaufaniem darzone są spółki zarządzające zasobem mieszkaniowym gminy, w innych zaś organizacje pozarządowe. Trendy te obrazują poniższe przykłady, podane w kolejności chronologicznej.

- SAN w Poznaniu jest kontynuacją wcześniejszej działalności gminy w zakresie najmu społecznego w postaci Miejskiego Biura Najmu prowadzonego przez Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych.
- Operatorzy 8 SAN powstałych w ramach programu „Wzajemnie Potrzebni” zostali zdeterminowani przez warunki programu. Ten przewidywał finansowanie dla PES, które brały udział w konkursie na dotacje ze środków programu. Jako jego beneficjenci nawiązywali dalszą współpracę z gminami wraz z udziałem w konkursach na operatorów SAN w swoich gminach. Organizacje te były faworytami, ponieważ dysponowały zdobytym wcześniej finansowaniem.
- We Wrocławiu z kolei na podstawie konkursu dla organizacji pozarządowych wyłoniona została organizacja, która od lat współpracowała z gminą i Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej, prowadząc mieszkania treningowe i wspomagane. Ta decyzja zdaje się być wynikiem doświadczeń gminy we współpracy z organizacjami pozarządowymi w programach zarówno mieszkaniowych, jak i w zakresie świadczenia usług społecznych i wsparcia.
- Kraków był przykładem gminy, w której nie istniała w momencie inicjacji procesu założenia SAN (pierwsza połowa 2024 r.) spółka odpowiednia do tego, aby być operatorem SAN³². Zarządzanie gminnym zasobem mieszkaniowym realizowane jest przez Zarząd Budynków Komunalnych, który jest jednostką budżetową gminy, a nie osobną spółką. Natomiast działające w tej gminie Towarzystwa Budownictwa Społecznego nie są spółkami gminnymi. Żadna ze spółek komunalnych nie miała w tamtym czasie w swoich kompetencjach ani zarządzania lokalami, ani pracy

32 17 grudnia 2025 r. Rada Miasta Krakowa przyjęła uchwałę o utworzeniu miejskiej Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej, która jako spółka komunalna mogłaby być operatorem SAN.

z najemcami. Ogłoszono zatem konkurs dla organizacji pozarządowych, w którym wyłoniono operatora SAN.

- Warto też wspomnieć o przykładzie Żyrardowa. Pierwsza SAN prowadzona przez organizację pozarządową została uruchomiona w ramach programu „Wzajemnie Potrzebni”. Ta SAN wciąż funkcjonuje. Jednocześnie miasto zdecydowało się wziąć udział w drugim konkursie FERS na innowacje społeczne i zdobyło środki na wdrożenie SAN, którą poprowadzi spółka komunalna – Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej. Jak deklaruje wiceprezydent miasta, ma to na celu wzmocnienie kompetencji tej spółki i zwiększenie jej znaczenia w mieście.

W praktyce w większości przypadków żaden z wariantów nie jest wybierany jako optymalny, lecz jako jedyny możliwy w danych warunkach bądź jako lepszy spośród dostępnych.

Wskazują na to przeprowadzone badania jakościowe. Badani wskazywali, że wybór konkretnego wariantu operacyjnego SAN rzadko ma charakter decyzji strategicznej opartej na porównaniu alternatywnych rozwiązań. Częściej jest on rezultatem pragmatycznej oceny dostępnych zasobów instytucjonalnych i organizacyjnych.

W wielu gminach nie ma organizacji pozarządowych posiadających doświadczenie w zarządzaniu zasobem mieszkaniowym, z kolei spółki komunalne, choć dysponują kompetencjami technicznymi i administracyjnymi, nie posiadają doświadczenia w pracy z najemcami wymagającymi wsparcia społecznego. W efekcie wybór operatora SAN jest często wyborem najbliższego możliwego rozwiązania, a nie optymalnego wariantu.

6.5. Wnioski

Ze względu na to, że obecnie funkcjonuje 14 SAN oraz tylko trzy z nich prowadzone są przez spółki komunalne, na tym etapie rozwoju SAN rzetelne analizy porównawcze są utrudnione. Z zebranych materiałów wynika, że decyzja o rodzaju operatora jest podyktowana względami związanymi z rodzajem finansowania, a także przekonaniem o możliwości kontrolowania operatora. Z jednej strony możliwość kontroli związana jest z formalną władzą nad spółką komunalną, z drugiej może być związana z przekazaniem znacznej dotacji organizacji pozarządowej (kiedy to gmina jest beneficjentem środków konkursowych i przekazuje je operatorowi wyłonionemu w konkursie). Doświadczenie w pracy na styku mieszkalnictwa i pomocy społecznej również miało znaczenie w jednym przypadku, ale wyciąganie ogólnych wniosków na tej podstawie nie jest uprawnione.

Z badania wynika jednak, że brak podmiotów łączących te dwa aspekty – doświadczenia w zarządzaniu lokalami oraz w pracy z osobami wymagającymi dodatkowego wsparcia – jest istotnym elementem utrudniającym podjęcie decyzji w zakresie operatora. To odzwierciedla istniejący wcześniej podział na usługi społeczne i pomoc mieszkaniową. Istnieją organizacje współdziałające z samorządami w zakresie usług, ale przed wejściem w życie ustawy o SAN mieszkalnictwo i pomoc mieszkaniowa rzadko były główną specjalizacją NGO ze względu na bardzo duże koszty i brak instrumentów wsparcia. Drugim aspektem jest podejście PES prowadzących działalność zarobkową do kwestii pokrycia kosztów funkcjonowania SAN. Obecnie wskazać można przykład spółdzielni socjalnej, dla której niskie dofinansowanie oraz nieuwzględnianie korzyści generowanych przez SAN dla gminy stanowią istotne trudności. W przyszłych badaniach konieczne będzie uwzględnienie zmiany w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, która przewiduje możliwość prowadzenia SAN przez te spółdzielnie i tworzy kolejny wariant operacyjny³³.

W latach 2022–2025 powstało 14 SAN, co stanowi jedną trzecią liczby zakładanej w OSR.

Biorąc pod uwagę to, że okres ten stanowi ponad jedną trzecią czasu, w którym ma powstać 45 SAN, można wysnuć wniosek, że po 4 latach obowiązywania znowelizowanej ustawy o SAN liczba powstałych agencji powinna być większa. Jednak wydaje się, że nie należy przyjmować wskaźnika rozwoju SAN na podstawie określenia, ile SAN powinno powstać w ciągu roku, aby na koniec 9-letniego okresu wdrażania osiągnąć zakładany wskaźnik. Rozwój nowego instrumentu polityki publicznej rzadko ma charakter liniowy. W pierwszych latach funkcjonowania naturalne jest wolniejsze tempo wdrażania, związane z poznawaniem mechanizmu, testowaniem go w praktyce oraz oceną jego skuteczności przez potencjalnych wdrażających. Dotychczasowe doświadczenia związane z funkcjonowaniem SAN mogą wpływać na zainteresowanie tym instrumentem w kolejnych gminach.

Warto też wskazać, że rozwój SAN został przyspieszony za sprawą konkretnych programów, które umożliwiły gminom i funkcjonującym SAN pozyskanie środków finansowych na ten

33 W momencie publikacji raportu – w związku ze zmianą ustawową obowiązującą od stycznia 2026 r. – spółdzielnie mieszkaniowe są kolejnym podmiotem, który może być operatorem SAN.

cel. W przyszłych badaniach warto uwzględnić poszczególne etapy wdrażania SAN w gminach i to, jakie różnice w dynamice implementacji wynikają z poszczególnych etapów. Obecnie SAN jest innowacją społeczną, a gminy, które inicjują SAN, są w tym zakresie pionierskie. Jednocześnie SAN rozwija się głównie jako instrument projektowy i jeśli ma na stałe wpisać się w lokalne polityki mieszkaniowe gmin, warto o nim myśleć nie tylko w kategoriach projektu, przy okazji którego został wdrożony. Dominacja operatorów pozarządowych wynika również z konstrukcji programów finansowania, co wpływa na wybór grup docelowych i profil usług.

Podobne zjawisko dotyczy uchwał rad gmin w sprawie SAN. Analiza kryteriów przyjmowanych przez gminy w uchwałach dotyczących uprawnień do najmu w SAN wskazuje, że jest to mechanizm elastyczny, który można dostosować do realiów danej gminy. Dodatkowych badań wymagałoby określenie dokładnych powodów przyjęcia konkretnego kryterium w danej gminie i ocena, czy decyzja ta wynika z analiz przeprowadzonych w gminie, czy też stanowi reprezentację stanowiska wnioskodawcy uchwały w zderzeniu ze stanowiskiem radnych, czy też stanowi połączenie tych dwóch czynników.

W związku z tym, że wiele SAN korzysta ze środków konkursowych, należy mieć na uwadze, że część kryteriów zawartych w uchwałach wynika wprost z zasad i warunków danego konkursu. Kryteria bywały też zmieniane w toku obowiązywania uchwał. Można tu podać za przykład gminy, które korzystały ze środków programu „Wzajemnie Potrzebni”, który wymagał skierowania oferty SAN do osób przybyłych do Polski po 22 lutego 2022 r. z Ukrainy, a następnie zdobyły środki z konkursu FERS na innowacje społeczne, w których takiego wymogu nie było. Nowelizacja uchwały poskutkowała usunięciem tego kryterium.

Na podstawie przeprowadzonych badań można wnioskować, że na obecnym etapie wdrażania SAN decyzje podejmowane w gminach odnośnie do tego narzędzia są spowodowane różnymi czynnikami, których punkt ciężkości wychodzi niejako poza gminę i jej specyfikę, próbując dostosować się do warunków na zewnątrz gminy. Kluczowe jest natomiast to, aby SAN była dopasowana do specyfiki danej gminy, realnych potrzeb jej mieszkańców, a także aby stanowiła trwały element polityki nie tylko mieszkaniowej, ale też społecznej, demograficznej, migracyjnej czy nawet rodzinnej.

Wskazane jest zatem, że powyższe powinno zostać uwzględnione w planowaniu działań wspierających gminy i zmierzających do utworzenia nowych społecznych agencji najmu.

SAN jest narzędziem elastycznym i może w różny sposób funkcjonować w różnych gminach, dlatego też wsparcie dla gmin powinno koncentrować się na rzetelnej analizie potrzeb i możliwości, wypracowaniu właściwych uchwał, świadomego wyboru operatora oraz profilu działalności SAN (mieszkaniowej lub mieszkaniowej z dodatkowymi usługami). Powinno to być zgodne ze specyfiką konkretnej gminy i zakresu, w jaki SAN może przyczynić się do realnej poprawy sytuacji mieszkaniowej określonych osób i grup, a następnie dopasowanych umów i procedur.

VII

Dwa profile funkcjonowania SAN

Dwa profile funkcjonowania SAN

KLUCZOWE WNIOSKI:

- SAN funkcjonują w dwóch podstawowych profilach: bazowym (mieszkaniowym) oraz rozszerzonym (mieszkaniowo-usługowym), przy czym część podmiotów stosuje rozwiązania hybrydowe i tylko w części dzierżawionych lokali realizuje dodatkowe usługi wsparcia.
- Wybór profilu w praktyce często wynika z dostępnych źródeł finansowania, a nie wyłącznie z diagnozy potrzeb lokalnych.
- Profil mieszkaniowy koncentruje się na czasowej stabilizacji najmu i zwiększaniu dostępności mieszkań, natomiast profil mieszkaniowo-usługowy rozszerza tę funkcję o element integracji polityki mieszkaniowej i społecznej.
- Obecny podział na SAN bazowe i rozszerzone nie odzwierciedla jednoznacznie realnych potrzeb społecznych, lecz w dużej mierze jest efektem uwarunkowań finansowych i konkursowych.
- Profil mieszkaniowo-usługowy zwiększa potencjał czasowej stabilizacji najmu wśród osób o złożonych potrzebach, lecz bez systemowego finansowania pozostaje rozwiązaniem niestabilnym.

Na potrzeby analizy funkcjonujące w Polsce społeczne agencje najmu można podzielić na dwa podstawowe profile działania. Pierwszy z nich – profil bazowy (mieszkaniowy) – koncentruje się wyłącznie na pośrednictwie w najmie lokali mieszkalnych, polegającym na dzierżawie mieszkań od właścicieli i ich wynajmowaniu osobom fizycznym. Drugi – profil rozszerzony (mieszkaniowo-usługowy) – łączy pośrednictwo najmu z dodatkowymi działaniami o charakterze wspierającym, integracyjnym lub aktywizacyjnym, które w określonych przypadkach mogą mieścić się w katalogu usług społecznych wskazanych w ustawie.

W praktyce proporcje między komponentem mieszkaniowym a usługowym mogą być kształtowane elastycznie i się zmieniać. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że przyjmowane modele funkcjonowania SAN są zróżnicowane. Na moment opracowania niniejszej analizy spośród 14 działających agencji 7 funkcjonuje w profilu bazowym, ograniczonym do organizacji najmu mieszkań. Pozostałe łączą najem z dodatkowymi formami wsparcia lub deklarują zamiar rozszerzenia działalności w tym kierunku, przy czym zakres tych działań nie zawsze obejmuje cały zasób dzierżawionych lokali.

Spółeczne agencje najmu osadzone są w realiach danej gminy i powinny funkcjonować adekwatnie do realnych potrzeb jej mieszkańców. Warto również mieć na względzie to, że usługi wsparcia są realizowane w gminach bez konieczności powoływania społecznych agencji najmu, a także świadczone są przez różne podmioty – w tym w tych gminach, gdzie SAN zostały wdrożone.

Każda społeczna agencja najmu może, w zależności od przyjętego modelu działania, **realizować usługi mieszczące się w katalogu usług społecznych** określonych w *Ustawie o realizacji usług społecznych przez centra usług społecznych*, która wskazuje 14 obszarów takich usług. Nie oznacza to jednak, że każda SAN automatycznie świadczy usługi społeczne w rozumieniu tej ustawy; zakres i charakter podejmowanych działań zależą od przyjętej formuły organizacyjnej oraz lokalnych uwarunkowań.

Umożliwienie ich realizacji w ramach działalności SAN jest wdrożeniem koncepcji integracji polityki mieszkaniowej z innymi politykami: społeczną, migracyjną, zdrowotną, edukacyjną, rodzinną czy związaną z funkcjonowaniem rynku pracy. Co ważne, w praktyce wszystkie 14 SAN świadczą pomoc mieszkaniową, dopiero potem, ewentualnie, rozszerzoną o dodatkowe usługi. Mając to na względzie, niniejszy rozdział krótko omawia funkcjonowanie 14 SAN w praktyce w ich profilu bazowym, traktując każdą SAN jako tę świadczącą podstawową usługę najmu mieszkań, a dopiero w drugiej kolejności poszerzając analizę o świadczenie opcjonalnych usług dodatkowych w SAN.

7.1. Profil mieszkaniowy (bazowy)

Zgodnie z treścią uzasadnienia do projektu Ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego i niektórych innych ustaw (druk sejm. 1070) (co przekłada się na definicję ustawową SAN), podstawowym celem działalności społecznych agencji najmu jest odpowiedź na wyzwania związane z sytuacją mieszkaniową, przede wszystkim będące wynikiem pandemii COVID-19. Według projektodawcy poskutkowało ona z jednej strony pogorszeniem się sytuacji ekonomicznej osób, które mogłyby wynajmować mieszkania, z drugiej zaś rosnącymi cenami najmu i nadwyżką pustych lokali. Zadanie SAN miało polegać m.in. na tym, aby osobom chcącym najmować mieszkania ułatwić do nich dostęp, z drugiej zaś uruchomić niedostępny zasób prywatny pozostający własnością osób fizycznych poprzez mitygację ryzyk, z którymi mierzą się obie strony stosunku najmu lokalu mieszkalnego.

Ujęcia koncepcyjne rozwijające tę intencję ustawodawczą podkreślają przede wszystkim mieszkaniowy rdzeń instrumentu. W publikacji „Docelowy model SAN” autorstwa R. Szarfenberga (2016) społeczna agencja najmu opisywana jest jako środek interwencji wdrażany w celu optymalizacji wykorzystania istniejących zasobów – publicznych i prywatnych – oraz uczynienie ich bardziej adekwatnymi do potrzeb poszczególnych grup interesariuszy – właścicieli oraz najemców, ale także gminy jako jednostki odpowiedzialnej za kształt lokalnej polityki mieszkaniowej. Z kolei w innej publikacji, pt. „SAN – dokument strategiczny” autorstwa A. Muzioł-Węclawowicz (2017), na pierwszy plan wysuwają się efekty działania SAN dla lokalnej sytuacji mieszkaniowej. Zadania dodatkowe (w szczególności wsparcie najemców w poprawie sytuacji społecznej, ekonomicznej i zawodowej) traktowane są jako możliwe rozszerzenie, którego uruchomienie i zakres zależą od uwarunkowań oraz potrzeb konkretnej społeczności. W konsekwencji to właśnie realizacja podstawowej funkcji mieszkaniowej stanowi warunek konieczny dla wszelkich komponentów usługowych.

Profil bazowy (mieszkaniowy) oznacza realizację usług z zakresu mieszkalnictwa bez systematycznego komponentu usług dodatkowych. SAN w tym profilu świadczy usługi na rzecz co najmniej dwóch grup odbiorców.

Po pierwsze, podstawowym odbiorcą jest najemca lokalu z zasobu SAN: wsparcie polega na zapewnieniu dostępu do mieszkania oraz wykonywaniu obowiązków wynajmującego, w tym zapewnieniu sprawnego technicznie i bezpiecznego lokalu. Po drugie, odbiorcą jest właściciel mieszkania: dzierżawa lokalu wiąże się z zarządzaniem najmem, a więc SAN świadczy usługę instytucjonalnego pośrednictwa i redukcji ryzyk również na rzecz wydzierżawiającego. W zależności od przyjętego modelu SAN może również przeprowadzić prace remontowe i adaptacyjne w lokalu po jego wydzierżawieniu, a przed oddaniem w najem osobie uprawnionej.

SAN o profilu bazowym w soczewce

Praktyka funkcjonowania SAN i przypisanie poszczególnych agencji do określonego profilu nastąpiło na podstawie przeprowadzonych badań – wywiadów grupowych, uchwał rad gmin, umów o współpracy pomiędzy gminami a operatorami społecznych agencji najmu, a także wywiadów kwestionariuszowych adresowanych do operatorów SAN. Na tej podstawie wyodrębniono siedem mieszkaniowych społecznych agencji najmu, które zaliczyć można do czystego profilu bazowego (mieszkaniowego), tj. SAN skupionej na dzierżawie mieszkań bez dodatkowych usług wsparcia. Poniższe przykłady pokazują, że wybór profilu bazowego może wynikać z odmiennych mechanizmów: konsekwentnej decyzji strategicznej, ograniczeń konkursowych, braku finansowania usług lub specyfiki lokalnego zasobu.

Świebodzin – profil bazowy jako spójna decyzja strategiczna

Pierwszą z nich jest SAN w Świebodzinie. Jest to SAN prowadzona przez Świebodzińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego, na którym spoczywa cała odpowiedzialność finansowa za jej funkcjonowanie. Jak była już mowa przy opisie wariantów operacyjnych, gminy, które zdecydowały się powierzyć prowadzenie SAN spółkom komunalnym, nie przewidują dotacji z budżetu gminy na ich prowadzenie. SAN w Świebodzinie jest jednak jedynym przykładem z jednej strony braku takiego dofinansowania z budżetu gminy, z drugiej zaś braku korzystania z zewnętrznego finansowania. Operator nie zdecydował się na wnioskowanie o środki w ramach konkursów FERS na innowacje społeczne, które w dużej mierze przewidują właśnie finansowanie dodatkowych usług dla osób najmujących lokale z zasobu SAN. Analiza uchwały rady miasta może świadczyć o tym, że taka decyzja jest wynikiem pewnej konsekwencji związanej z potrzebą wdrożenia SAN w tej gminie

i określenia jej profilu. Uchwała rady miasta Świebodzin jest bowiem jedynym przykładem uchwały określającej dolny (a nie wyłącznie górny) próg dochodowy w kryterium dochodowym, będącym kryterium obowiązkowym do spełnienia przez potencjalnego najemcę SAN w 13 z 14 gmin. Ustanowienie dolnego progu dochodowego jest związane z wyborem grupy docelowej osób najmujących lokale w SAN i odzwierciedleniem postrzegania SAN jako instrumentu przeznaczanego dla osób znajdujących się w luce czynszowej i jej roli w uzupełnieniu oferty mieszkaniowej w postaci uprawnień do najmu komunalnego czy z zasobów TBS. Decyzja o wnioskowaniu o dodatkowe środki z funduszy europejskich wiązała się z koniecznością zmiany uchwały, rezygnacją z określenia dolnego progu dochodowego i zmiany tego kryterium np. na „osoby ubogie pracujące” zdefiniowane w wytycznych do konkursu. Nie jest to jednak zmiana, która skutkowałaby rezygnacją z przeznaczenia SAN dla osób z luki czynszowej, ponieważ określony w uchwale dolny limit 300% kryterium dochodowego określonego w u.p.s. jest niższy niż określająca osobę ubogą pracującą wysokość płacy minimalnej. Można zatem wnioskować, że decyzja o tym, czy SAN ma świadczyć usługi dodatkowe i w związku z tym wnioskować o środki z FERS, została podjęta przez operatora, a nie była związana z brakiem zgody na zmianę kryteriów przez radę miasta. Społeczna Agencja Najmu w Świebodzinie jest w dużej mierze nastawiona na pozyskiwanie lokali z rynku prywatnego, co w lokalnym kontekście w praktyce bywa utrudnione ze względu na dynamikę rozwoju miasta i bardzo duży popyt na najem na rynku prywatnym przy jednoczesnych trudnościach w dotarciu do właścicieli, którzy swoich lokali nie udostępniają i których liczba (ze względu na popyt na mieszkania oraz brak dodatkowych gwarancji związanych z zabezpieczeniem przed nierzetelnym najemcą) może być mniejsza niż w innych gminach.

Będzino – profil bazowy między strategią a ograniczeniami skali

Drugą SAN, którą można określić jako SAN mieszkaniową, jest SAN w Będzinie. Jest to kolejny przykład SAN, która nie zdecydowała się na wnioskowanie o środki z funduszy europejskich na działalność SAN. Powody tej decyzji nie są jednak jednoznaczne w świetle przeprowadzonych badań i należy je analizować w dwóch aspektach. Z jednej strony może to wynikać z przekonania, że osoby najmujące lokale z zasobu SAN takich dodatkowych usług nie potrzebują i świadczenie usługi mieszkaniowej jest adekwatne do potrzeb lokalnej społeczności. Jednak warto zwrócić również uwagę na specyfikę SAN w tej gminie. Będzino jest gminą wiejską, a zasób społecznej agencji najmu stanowią lokale, które zostały

wyodrębnione poprzez remont budynku niegdyś będącego budynkiem szkoły. Natomiast wymóg pozyskania 25 lokali prywatnych, wynikający z warunków konkursu, był przeszkodą dla gmin wiejskich o ograniczonym zasobie. Dlatego też drugim aspektem może być nastawienie na zaspokojenie wyłącznie potrzeb mieszkaniowych wynikających z braku znaczącego zasobu mieszkań komunalnych.

Mońki, Jasionówka, Jaświły, Goniądz – profil bazowy jako konsekwencja braku finansowania usług

Trzecią SAN, a raczej 4 kolejnymi SAN, zaliczaną do profilu bazowego (mieszkaniowego) stanowi grupa czterech społecznych agencji najmu prowadzonych przez Fundację na rzecz Rozwoju Powiatu Monieckiego w 4 gminach: Mońkach, Jasionówce, Jaświłach i Goniądzu. W tych SAN nie są świadczone usługi dodatkowego wsparcia. Jednak profil mieszkaniowy nie jest wypadkową potrzeb lokalnej społeczności i opartej na nich decyzji gmin czy operatora SAN. Fundacja prowadząca te społeczne agencje najmu wnioskuje bowiem o środki w ramach pierwszego konkursu FERS na innowacje społeczne w celu finansowania SAN w Mońkach. Warunki konkursu wiązały się z koniecznością pozyskania 25 lokali do zasobu SAN, co w pozostałych, znacznie mniejszych, gminach (z zasobem od 1 do 6 lokali) nie byłoby możliwe. Środki jednak nie zostały fundacji przyznane, co sprawiło, że wszystkie cztery SAN prowadzone przez tę organizację pozostają SAN mieszkaniowymi. Jak wspomniano, decyzja o mieszkaniowym profilu SAN nie stanowi przykładu opartej na potrzebach decyzji gminy czy operatora. Można stwierdzić, że jest wręcz przeciwnie – operator SAN nie może świadczyć dodatkowych usług społecznych, ponieważ nie uzyskał na nie środków, a nie dlatego, że najemcy ich nie potrzebują.

Tarnów – profil bazowy jako rozwiązanie wymuszone i potencjalnie przejściowe

Ostatnim przykładem SAN bazowej (mieszkaniowej) jest ta funkcjonująca w Tarnowie. Została powołana w kwietniu 2024 r. i do końca 2025 r. (a więc czasu obejmującego badania będące podstawą niniejszego raportu) nie świadczyła usług dodatkowych.

Jednocześnie operator SAN, Miejski Zarząd Budynków, wnioskował o środki z pierwszego konkursu FERS w roku 2024 i nie otrzymał dofinansowania, co oznaczało utrzymanie profilu. Z jednej strony tę sytuację można rozpatrywać w kategoriach konieczności utrzymania profilu mieszkaniowego ze względu na brak środków. Z drugiej zaś strony przeprowadzone badania wskazują na to, że wnioskowanie o środki z funduszy europejskich było powiązane z pewnego rodzaju przymusem ekonomicznym. Społeczna agencja najmu w Tarnowie została zainicjowana w związku z potrzebą włączenia do zasobu mieszkaniowego dostępnego dla lokalnej społeczności lokali pozostających we własności osób fizycznych, które nie są udostępniane do wynajmu przez ich właścicieli mimo popytu na wynajem. Jednak zadanie to powierzono spółce komunalnej, która zarządza zasobem mieszkaniowym gminy i nie prowadzi działalności dochodowej, z której mogłaby finansować prowadzenie SAN (jak w przypadku SAN w Świebodzinie prowadzonej przez TBS). Operator SAN nie otrzymuje dotacji z budżetu gminy i w związku z tym podjął decyzję o wnioskowaniu o środki z funduszy europejskich w drugiej edycji konkursu FERS. Przyznanie tych środków będzie skutkowało zmianą profilu z mieszkaniowego na mieszkaniowo-usługowy. W praktyce może mieć miejsce sytuacja stworzenia SAN o podwójnym profilu, jak w Poznaniu. Jednak na obecnym etapie i w oparciu o przeprowadzone badania nie jest uprawnione kategoryczne stwierdzenie o przyszłości SAN w Tarnowie. Warto mieć również na względzie to, że dysponuje ona dużo mniejszym zasobem niż SAN w Poznaniu, choć sukcesywnie go powiększa, pozyskując lokale z rynku prywatnego.

Poznań – profil mieszany jako dowód elastyczności instrumentu

SAN w Poznaniu to jedyna społeczna agencja najmu, która tylko część zasobu przeznaczają na cele realizacji usług wyłącznie mieszkaniowych, drugą część kierując do osób spełniających inne kryteria i oferując dodatkowe usługi. Taki podział jest odzwierciedlony również w uchwale rady gminy, znowelizowanej w związku z uzyskaniem finansowania ze środków FERS, o które wnioskował operator. Takie połączenie profili jest związane z różnorodnością potrzeb osób, do których oferta SAN może być skierowana w gminie, jaką jest miasto o takiej populacji. Z jednej strony decyzję o rozszerzeniu oferty SAN wiązać należy z możliwością uzyskania finansowania na prowadzenie SAN mieszkaniowo-usługowej. Z drugiej zaś SAN w Poznaniu stanowi przykład rozszerzenia działalności, a nie zmiany profilu w związku z dostępnymi środkami. SAN w Poznaniu jest również przykładem

spójności decyzyjnej po stronie operatora, urzędu miasta oraz rady miasta. Operator bowiem miał możliwość realizacji SAN w obu formułach także dlatego, że rada gminy zdecydowała o nowelizacji uchwały oraz że władze miasta zdecydowały o wypłacaniu rekompensaty w związku z działalnością SAN w profilu mieszkaniowym.

Dąbrowa Górnicza – profil bazowy jako planowana, świadoma decyzja (mimo usług)

Na koniec warto wspomnieć o SAN w Dąbrowie Górniczej. Jest to społeczna agencja najmu, która świadczy usługi dodatkowe. Jednocześnie z badań wynika, że gmina ma w planach powierzenie operatorowi SAN prowadzenia SAN również w profilu bazowym (mieszkaniowym) na zasobie pozyskanym z rynku prywatnego. Nie można na obecnym etapie zaliczyć SAN w Dąbrowie Górniczej do tego profilu, ale przywołanie tego przykładu w tym miejscu jest uzasadnione specyficzną sytuacją w tej gminie. Jest to przykład SAN, której powstanie poprzedzone było analizami i diagnozami oraz decyzją o rozpoczęciu działań zmierzających do wdrożenia tego instrumentu podjętą niejako niezależnie od czynników wewnętrznych związanych z możliwością finansowania czy uzyskania wsparcia w działaniach projektowych organizacji pozarządowej. Nawiązanie współpracy z Fundacją Habitat for Humanity Poland było wtórne wobec planów zainicjowania SAN na terenie gminy. Jednocześnie w związku z doświadczeniem gminy w tym zakresie zarówno w kwestii finansowania w ramach programu „Wzajemnie Potrzebni” oraz konkursu FERS, jak i w związku z tym, że operatorem SAN jest organizacja posiadająca największe w Polsce doświadczenie w społecznym pośrednictwie najmu, uprawnia do stwierdzenia, że planowane prowadzenie SAN w formule bazowej mieszkaniowej jest efektem świadomej decyzji opartej na realnych potrzebach lokalnej społeczności. O ile przywołana wcześniej SAN w Poznaniu działała w profilu mieszkaniowym, następnie uzyskała środki z konkursu FERS i rozpoczęła działalność również w profilu poszerzonym o usługi (przy zachowaniu części zasobu dla najemców tych usług niepotrzebujących), o tyle SAN w Dąbrowie Górniczej jest przykładem odwrotnym. Wyodrębnienie w ramach SAN profilu bazowego opartego na lokalach z rynku prywatnego stanowi działanie będące odzwierciedleniem długofalowej strategii w zakresie SAN w tej gminie.

Wnioski z analizy profilu bazowego

Analiza profilu mieszkaniowego pokazuje, że profil ten pełni funkcję stabilnego, „rdzeniowego” wariantu SAN, skoncentrowanego na poprawie dostępności mieszkań i instytucjonalizacji relacji najmu. Jednocześnie przypadki empiryczne wskazują, że jego występowanie nie zawsze jest odzwierciedleniem diagnozy braku potrzeb wsparcia, lecz często konsekwencją warunków finansowych i formalnych (zwłaszcza konkursowych). Równoległe istnieją przykłady, w których profil bazowy jest spójną decyzją strategiczną, powiązaną z precyzyjnym wyborem grup docelowych (np. luka czynszowa) oraz z próbą uruchamiania zasobu prywatnego.

7.2. Profil mieszkaniowo-usługowy (rozszerzony)

Profil mieszkaniowo-usługowy stanowi rozwinięcie ustawowego rdzenia społecznej agencji najmu, łącząc organizację najmu z realizacją dodatkowych usług wsparcia skierowanych do najemców. W tym wariantcie SAN zachowuje swoją podstawową funkcję mieszkaniową – dzierżawę lokali i wynajem osobom fizycznym – lecz równoległe rozwija komponent społeczny, którego celem jest stabilizacja sytuacji życiowej lokatorów oraz ograniczanie ryzyka utraty mieszkania.

Biorąc pod uwagę oferowanie dodatkowych usług w ramach SAN, rozwój społecznych agencji najmu w Polsce wpisuje się w szerszy proces redefinicji lokalnej polityki mieszkaniowej, w której kluczową rolę odgrywa nie tylko podaż mieszkań. Coraz częściej jej miarą nie jest wyłącznie liczba dostępnych lokali, ale również zdolność do zapewnienia stabilnego zamieszkania gospodarstwom domowym o złożonych potrzebach, w tym w obliczu wyzwań demograficznych, takich jak starzenie się populacji, rosnąca liczba gospodarstw jednoosobowych czy kumulacja problemów zdrowotnych i opiekuńczych.

Z literatury przedmiotu jednoznacznie wynika, że **skuteczność interwencji mieszkaniowych**

w przypadku grup o najwyższym ryzyku wykluczenia zależy od integracji działań mieszkaniowych i usług społecznych (m.in. Pleace 2018; FEANTSA 2020; Tsemberis 2015).

Doświadczenia podejścia Najpierw Mieszkanie (ang. *Housing First*) oraz modeli mieszkań wspomaganych wskazują, że samo mieszkanie jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do osiągnięcia stabilności: o trwałości efektów przesądza adekwatność i odpowiednia intensywność wsparcia dopasowana do potrzeb lokatora/lokatorki.

Jednocześnie dane empiryczne pokazują jednoznacznie, że **obecny zasób mieszkań z dodatkowymi usługami wsparcia w Polsce jest ograniczony i niewystarczający, co czyni SAN istotnym elementem potencjalnej rozbudowy tego systemu.**

Według analizy OECD zawartej w raporcie „Housing Reforms in Czechia and Poland” (2025), na koniec 2024 r. w Polsce funkcjonowało 1927 lokali zaliczanych do kategorii mieszkań wspomaganych i treningowych, oferujących łącznie ok. 5300 miejsc dla osób korzystających ze wsparcia. OECD wskazuje jednocześnie, że skala ta jest niewystarczająca w relacji do potrzeb, zwłaszcza w kontekście starzenia się społeczeństwa, rosnącej liczby osób z problemami zdrowia psychicznego oraz utrzymującej się skali kryzysu mieszkaniowego.

W takim ujęciu trudno nie dostrzec potencjalnej roli SAN, które w szerszym ujęciu polityki mieszkaniowej i społecznej jawią się jako narzędzie pozwalające integrować różne modele wsparcia w jednym systemie: od krótkoterminowej interwencji, przez wsparcie środowiskowe, aż po długoterminową stabilizację mieszkaniową – również bez potrzeby funkcjonowania jako ustawowo regulowane mieszkania wspomagane/treningowe.

SAN mogą się więc stać potrzebnym narzędziem realizacji celów polityki mieszkaniowej i społecznej, zwłaszcza w obszarze przeciwdziałania bezdomności i innych form wykluczenia mieszkaniowego, wspierania niezależnego życia i deinstytucjonalizacji usług.

SAN nie zastępują żadnej z istniejących form mieszkalnictwa z dodatkowymi usługami wsparcia, lecz mogą je uzupełniać, skalować lub stabilizować, szczególnie w gminach o ograniczonym zasobie mieszkaniowym lub niedoborach kadrowych. W tym sensie **SAN stanowią narzędzie pośrednie między systemem usług społecznych a rynkiem mieszkaniowym**, poszerzając realne możliwości realizacji wsparcia środowiskowego i stanowiąc element lokalnej polityki, który można elastycznie dopasowywać do miejscowych wyzwań społecznych i gospodarczych.

Dla SAN jako modelu oznacza to przesunięcie akcentu z samego pośrednictwa w najmie w stronę roli lokalnego integratora, czyli podmiotu, który we współpracy z gminą oraz systemem usług (OPS/CUS, PES) potrafi powiązać ustabilizowany czasowo najem z adekwatnym wsparciem, dopasowanym do potrzeb różnych grup lokatorów. W praktyce kluczowe staje się nie tylko pozyskanie mieszkania, ale także zdolność do utrzymania najmu i budowania samodzielności lokatorów poprzez skoordynowane, środowiskowe działania wspierające.

W profilu mieszkaniowo-usługowym SAN zachowuje wszystkie zadania właściwe dla modelu bazowego – pozyskiwanie i dzierżawę lokali, zawieranie umów najmu, administrowanie zasobem oraz zarządzanie relacją z właścicielem – lecz równolegle realizuje usługi dodatkowe finansowane ze środków własnych, gminnych lub projektowych. Wsparcie to ma najczęściej charakter psychologiczny, doradczy (w tym finansowy), aktywizacyjny – związany z rynkiem pracy – oraz integracyjny i środowiskowy.

W części gmin poprzedzane jest ono diagnozą sytuacji najemcy oraz opracowaniem indywidualnego planu działania, jednak stopień formalizacji pracy z najemcą pozostaje zróżnicowany. Usługi o wysokiej intensywności – w szczególności zdrowotne, opiekuńcze czy psychiatryczne – pojawiają się sporadycznie i nie stanowią dominującego kierunku działań SAN. Oznacza to, że profil mieszkaniowo- usługowy rozszerza funkcję mieszkaniową o działania stabilizacyjne i aktywizacyjne, lecz nie przekształca SAN w wyspecjalizowaną instytucję wsparcia o charakterze opiekuńczym.

Na koniec 2025 r. w tej formule działa 5 z 14 SAN, a 2 kolejne deklarują plan uruchomienia komponentu usługowego. Oznacza to, że profil mieszkaniowo- usługowy nie dominuje liczebnie, lecz stanowi istotny kierunek rozwoju instrumentu. Analiza empiryczna wskazuje, że wprowadzenie komponentu usługowego w wielu przypadkach pozostaje ściśle powiązane z dostępnością finansowania projektowego, w szczególności w ramach konkursów FERS. Uzyskanie środków zewnętrznych bywa impulsem do rozszerzenia zakresu działalności SAN, a niekiedy również do nowelizacji uchwał gminnych określających kryteria dostępu do mieszkań.

Rozwój profilu mieszkaniowo-usługowego wiąże się z większymi wymaganiami kadrowymi i organizacyjnymi. Wymaga zatrudnienia specjalistów, budowania trwałej współpracy z instytucjami lokalnymi oraz wypracowania procedur pracy z najemcą.

Najistotniejszym ograniczeniem pozostaje jednak sposób finansowania usług. Wsparcie ma w większości przypadków charakter projektowy, co prowadzi do zmienności zakresu świadczonych działań, trudności w utrzymaniu ciągłości zatrudnienia specjalistów oraz uzależnienia skali wsparcia od cykli konkursowych. W konsekwencji profil mieszkaniowo-usługowy może charakteryzować się ograniczoną stabilnością w dłuższej perspektywie,

a jego trwałość zależy zarówno od zdolności operatora do pozyskiwania środków, jak i od poziomu zaangażowania finansowego gminy.

Usługi w SAN obecnie

W praktyce funkcjonowania społecznych agencji najmu integracja mieszkania z usługami ma obecnie charakter zróżnicowany i w dużej mierze zależy od lokalnych uwarunkowań organizacyjnych, finansowych oraz instytucjonalnych (Tabela 3). SAN realizują wsparcie na różnych progach intensywności – od podstawowego wsparcia w utrzymaniu najmu, po bardziej złożone formy asysty i koordynacji usług społecznych – przy czym zakres ten rzadko bywa ujęty w jednolitych standardach.

Tabela 3. Oficjalny katalog grup docelowych i usług prowadzonych przez SAN [stan na koniec 2025 r.].

Miejscowość	Świadczenie usług	Grupy docelowe	Oferowane usługi
Będzino	brak usług	-	-
Bielawa	tak	osoby z niepełnosprawnościami ruchowymi; osoby z niepełnosprawnością intelektualną; samodzielni (samotni) matki/ojcowie; osoby ubogie pracujące; osoby w kryzysie bezdomności; seniorzy; młodzi dorośli wychodzący z pieczy zastępczej; osoby doświadczające przemocy rodzinnej/domowej; osoby uchodźcze/cudzoziemcy	wsparcie psychologiczne; terapia uzależnień; doradztwo prawne; integracja kulturowa
Dąbrowa Górnicza	tak	osoby z niepełnosprawnościami ruchowymi; osoby z niepełnosprawnością intelektualną; osoby ubogie pracujące; osoby pracujące w sektorze edukacji, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej; osoby w kryzysie bezdomności; seniorzy; młodzi dorośli wychodzący z pieczy zastępczej; osoby doświadczające przemocy rodzinnej/domowej	wsparcie psychologiczne; doradztwo zawodowe; doradztwo prawne; doradztwo finansowe; trening umiejętności praktycznych (dot. podstawowych czynności dnia codziennego); integracja kulturowa; zajęcia językowe

Miejscowość	Świadczenie usług	Grupy docelowe	Oferowane usługi
Goniądz	brak usług	-	-
Jasionówka	brak usług	-	-
Jaświły	brak usług	-	-
Kraków	tak (usługi planowane)	osoby z niepełnosprawnościami ruchowymi; osoby z niepełnosprawnością intelektualną; samodzielni (samotni) matki/ ojcowie; osoby ubogie pracujące; osoby pracujące w sektorze edukacji, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej; seniorzy; młodzi dorośli wychodzący z pieczy zastępczej; osoby doświadczające przemocy rodzinnej/ domowej; osoby nieheteronormatywne/ transpłciowe; osoby uchodźcze/ cudzoziemcy; osoby pracujące spełniające kryterium dochodowe	doradztwo zawodowe, w tym możliwość przekwalifikowania zawodowego; integracja kulturowa; coaching rozwojowy/ problemowy; szkolenia (asertywność, komunikacja)
Mońki	brak usług	-	-
Poznań	tak (usługi planowane)	osoby z niepełnosprawnościami ruchowymi; osoby ubogie pracujące; osoby pracujące w sektorze edukacji, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej osoby uchodźcze/cudzoziemcy	zajęcia językowe; integracja kulturowa; usługi animacyjne; usługi opiekuńcze; doradztwo finansowe; doradztwo prawne; doradztwo zawodowe; usługi medyczne (np. pielęgniarka środowiskowa, wizyty lekarza, rehabilitacja); psychiatria
Puck	tak	osoby z niepełnosprawnościami ruchowymi; osoby bezrobotne; osoby ubogie pracujące; osoby pracujące w sektorze edukacji, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej; osoby kwalifikujące się do świadczeń z pomocy społecznej zgodnie z u.p.s.	wsparcie psychologiczne; doradztwo zawodowe; warsztaty grupowe z coachem wzmacniające kompetencje społeczne; kursy i szkolenia prowadzące do nabycia kwalifikacji/kompetencji zawodowych; stypendia szkoleniowe i stażowe; staże; wsparcie pośrednika pracy i asystenta pomagającego utrzymać zatrudnienie
Świebodzin	brak usług	-	-

Miejscowość	Świadczenie usług	Grupy docelowe	Oferowane usługi
Tarnów	brak usług	-	-
Wrocław	tak	osoby z niepełnosprawnościami ruchowymi; osoby z niepełnosprawnością intelektualną; samodzielni (samotni) matki/ ojcowie; osoby bezrobotne, osoby ubogie pracujące; osoby pracujące w sektorze edukacji, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej; osoby w kryzysie bezdomności; seniorzy; młodzi dorośli wychodzący z pieczy zastępczej; osoby doświadczające przemocy rodzinnej/ domowej; osoby nieheteronormatywne/ transpłciowe; osoby uchodźcze/ cudzoziemcy	wsparcie psychologiczne; doradztwo zawodowe
Żyrardów	tak	osoby z niepełnosprawnościami ruchowymi; osoby ubogie pracujące; seniorzy; osoby uchodźcze/cudzoziemcy	wsparcie psychologiczne; doradztwo zawodowe; doradztwo prawne; integracja kulturowa; zajęcia językowe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dedykowanej ankiety wypełnianej przez operatorów SAN.

Zestawienie pokazuje wyraźne zróżnicowanie skali i zakresu integracji usług w ramach społecznych agencji najmu, zarówno pomiędzy poszczególnymi miejscowościami, jak i typami wspieranych grup docelowych. Obecnie 5 SAN świadczy usługi, dwie pozostałe SAN zamierzają to robić, natomiast – wg stanu na koniec 2025 r. – jest to w fazie planowania. W wielu mniejszych gminach SAN pełni obecnie funkcję wyłącznie pośrednika najmu, bez komponentu usługowego. Jednocześnie, mimo *de facto* ograniczonego świadczenia usług, wpływają one dość znacznie na samo zrozumienie, czym są społeczne agencje najmu (por. rozdz. 9. *Analiza narracji i reputacji społecznych agencji najmu*).

Analiza zestawienia danych ilościowych uzupełniona o dane jakościowe zebrane od operatorów SAN oferujących usługi pozwala na precyzyjne scharakteryzowanie profilu beneficjentów mieszkań z dodatkowymi usługami wsparcia. Do mieszkań z dodatkowymi usługami wsparcia trafiają przede wszystkim osoby funkcjonujące na pograniczu samodzielności mieszkaniowej, co utrudnia im kwalifikację do mieszkań komunalnych/ socjalnych, a jednocześnie zbyt obciążone czynnikami ekonomicznymi, zdrowotnymi

lub społecznymi, by utrzymać/uzyskać najem komercyjny. Jest to grupa opisywana zbiorczo w literaturze jako gospodarstwa domowe o niskich dochodach z potrzebami wsparcia (Scanlon i in. 2015; Stephens i in. 2019; OECD 2025), dla której klasyczne instrumenty polityki mieszkaniowej – oparte wyłącznie na rynku prywatnym lub zasobie gminnym – okazują się niewystarczające, zwłaszcza w sytuacji współwystępowania barier dochodowych i potrzeb wsparcia społecznego.

Zakres faktycznie świadczonych dodatkowych usług wsparcia koncentruje się głównie na niskim i średnim progu intensywności i obejmuje m.in. wsparcie psychologiczne, aktywizację/doradztwo zawodowe i prawne, integrację kulturową oraz trening kompetencji społecznych i życiowych czy zajęcia językowe. Intensywność i różnorodność usług wsparcia rośnie zwykle wraz z wielkością miasta i zapleczem finansowym i organizacyjnym SAN. W pojedynczych SAN pojawiają się również elementy wsparcia zdrowotnego, opiekuńczego i psychiatrii środowiskowej, co zbliża te rozwiązania do modeli mieszkalnictwa o wyższej intensywności wsparcia, jednak mają one charakter punktowy, pilotażowy lub planowany. Z perspektywy badań nad mieszkalnictwem ze wsparciem i z usługami oznacza to, że polskie SAN lokują się obecnie bliżej modeli stabilizacji mieszkaniowej i zapobiegania utracie mieszkania, a rzadziej realizują rozwiązania o wysokiej intensywności wsparcia, adresowane do osób z najbardziej złożonymi potrzebami.

Wnioski z analizy profilu rozszerzonego

Spółeczne agencje najmu, choć projektowane przede wszystkim jako instrument poszerzania dostępu do mieszkań na wynajem dla gospodarstw o ograniczonej zdolności czynszowej, w praktyce wykorzystują drugą ścieżkę ustawowego funkcjonowania: jako rozwiązanie integrujące wsparcie mieszkaniowe z dodatkowymi usługami towarzyszącymi. SAN nie jest narzędziem zaprojektowanym stricte do rozwoju usług społecznych – jego rdzeniem pozostaje przewidywalny, bezpieczny najem i usługi administracyjno-techniczne związane z zarządzaniem zasobem lokalowym. Doświadczenia z dotychczasowej realizacji pokazują jednak, że właśnie w tym profilu powstaje przestrzeń do łączenia polityki mieszkaniowej z polityką społeczną, rynku pracy i integracji. W kontekście rosnącej liczby gospodarstw domowych o niskich i niestabilnych dochodach, obciążonych dodatkowymi potrzebami wsparcia, SAN może pełnić rolę rozwiązania pośredniego pomiędzy klasycznym mieszkalnictwem komunalnym a intensywnymi formami mieszkalnictwa wspomaganego.

7.3. Podsumowanie i wnioski

Analiza funkcjonowania społecznych agencji najmu w Polsce wskazuje, że instrument ten wykształcił dwa podstawowe profile działania: bazowy (mieszkaniowy) oraz mieszkaniowo-usługowy, a niektóre SAN eksplorują również działanie w formule mieszanej, dzieląc wewnątrznie posiadany zasób i tylko część przeznaczając na mieszkania z dodatkowymi usługami wsparcia.

Profil mieszkaniowy koncentruje się na organizacji i stabilizacji najmu. Stanowi minimalny, lecz funkcjonalny wariant realizacji ustawowego zadania SAN, odpowiadający przede wszystkim na potrzebę zwiększenia dostępności mieszkań, w szczególności dla gospodarstw znajdujących się w luce czynszowej. Jego atutem jest większa przewidywalność organizacyjna oraz mniejsza zależność od finansowania projektowego.

Profil mieszkaniowo-usługowy rozszerza tę funkcję o komponent wsparcia skierowanego do najemców. W praktyce obejmuje on działania stabilizacyjne i aktywizacyjne, jednak rzadko przyjmuje formę intensywnego, wyspecjalizowanego wsparcia. Profil ten zwiększa potencjał integracyjny SAN, lecz jednocześnie wiąże się z wyższymi wymaganiami kadrowymi i organizacyjnymi oraz większą wrażliwością na zmiany w finansowaniu.

Istotnym wnioskiem z analizy jest to, że decyzja o profilu SAN (mieszkaniowym lub mieszkaniowo-usługowym) nie zawsze wynika z diagnozy potrzeb lokalnej społeczności, lecz w dużej mierze z dostępnych źródeł finansowania oraz warunków organizacyjnych i lokalowych. W sytuacji ograniczonej dywersyfikacji środków publicznych trudno jednoznacznie ocenić, czy obecny rozkład ilościowy między SAN bazowymi (mieszkaniowymi) a SAN mieszkaniowo-usługowymi odzwierciedla realne zapotrzebowanie, czy raczej dostosowanie do warunków konkursowych.

Oznacza to, że **struktura SAN w Polsce jest w znacznej mierze efektem uwarunkowań instytucjonalno-finansowych, a nie strategicznej polityki mieszkaniowej gmin.**

Jednocześnie doświadczenia gmin pokazują, że SAN jako instrument charakteryzuje się wysoką elastycznością. Możliwe jest zarówno utrzymanie stabilnego modelu bazowego, jak i stopniowe rozszerzanie działalności o komponent usługowy. W niektórych przypadkach oba profile współistnieją w ramach jednej agencji. Z perspektywy polityki publicznej oznacza to, że SAN nie stanowi jednolitego rozwiązania, lecz raczej ramę organizacyjną, w której możliwe jest realizowanie różnych wariantów interwencji mieszkaniowej. Dalszy rozwój instrumentu będzie zależał od stabilizacji mechanizmów finansowania oraz od rozstrzygnięcia, czy komponent usługowy ma mieć charakter projektowy, czy systemowy.

VIII

Minimalna efektywna skala (MES) funkcjonowania SAN

Minimalna efektywna skala (MES) funkcjonowania SAN

KLUCZOWE WNIOSKI:

- Samofinansowanie projektu społecznej agencji najmu jest możliwe, lecz zależy od wielkości portfela – spośród 10 symulacji dodatni wynik finansowy osiągnięto w czterech przypadkach, z czego wszystkie opierały się na dużej skali działalności (200–400 lokali).
- Minimalna efektywna skala działalności jest funkcją zdolności do generowania dodatniej marży jednostkowej – przy przyjętej strukturze kosztów stałych próg opłacalności zależy od relacji pomiędzy marżą na lokalu, skalą portfela oraz zdolnością do absorpcji ryzyk operacyjnych.
- Dodatni wynik finansowy nie gwarantuje odporności operacyjnej – jedynie jeden wariant zachował stabilność przy spadku przychodów o 5% lub 10% potencjalnych przychodów, co wskazuje na konieczność większej skali działalności i/lub wyższej marży.
- Ocena efektywności SAN powinna uwzględniać efekt społeczny netto – warianty niedomykające się finansowo w krótkim okresie mogą być uzasadnione jako instrument polityki publicznej, jeśli generują trwałe korzyści społeczne i ograniczają przyszłe wydatki publiczne.

Społeczna agencja najmu jest jednym z wielu instrumentów polityki mieszkaniowej, który można wykorzystać do rozwiązywania lokalnych wyzwań sektora mieszkaniowego, w szczególności w obszarze dostępności podaży i cenowej mieszkań na wynajem.

Należy jednak podkreślić, że efektywność tego instrumentu będzie uzależniona od czasu działania oraz liczby dzierżawionych mieszkań. Utworzenie SAN w danej gminie powinno

być przemyślaną inicjatywą, poprzedzoną diagnozą lokalnego mieszkalnictwa, opartą o co najmniej średni okres działania, z zabezpieczonym finansowaniem na kolejne lata. Wybór formy prawnej prowadzenia SAN w dużej mierze zależy powinien od zdefiniowanych lokalnych potrzeb mieszkaniowych, społecznych, zawodowych, które determinować będą kryteria uprawniające osoby fizyczne do zawarcia z SAN umowy najmu mieszkania.

Bez względu na formę prawną SAN, jak każdy inny instrument polityki mieszkaniowej, może wymagać dofinansowania z innych źródeł, jednak w przedstawionych w rozdziale symulacjach wskazane zostaną modele, które umożliwiają samofinansowanie się SAN w ujęciu 5 lat działania. SAN powinien dzierżawić lokale przede wszystkim z prywatnego zasobu mieszkaniowego. Niemniej w praktyce funkcjonowania dotychczasowych SAN widoczne jest wsparcie gmin w postaci wydzierżawiania lokali mieszkalnych z zasobów gminnych, przy czym nie są to lokale stanowiące standardowy zasób. Najczęściej są to nieruchomości niewykorzystywane czasowo – wymagające remontów, adaptacji lub zmiany funkcji, które w innych warunkach nie zostałyby przeznaczone na cele mieszkaniowe w krótkim horyzoncie czasowym. Należy podkreślić, że skala wyzwania w zakresie pustostanów w zasobach wielu gmin jest znacząca, a samorządy nie mają możliwości przywrócenia wszystkich lokali do ponownego zasiedlenia w krótkim czasie. Niniejszy rozdział przedstawia różne warianty działań, nie rozstrzyga, czy czasowe wykorzystanie lokali gminnych w początkowej fazie funkcjonowania społecznych agencji najmu – np. w pierwszym pięcioletnim okresie działalności – może być uznane za rozwiązanie systemowe. Należy jednocześnie zaznaczyć, że najemcy lokali dzierżawionych przez SAN od prywatnych właścicieli mogą skorzystać z programu MnS, który obniża efektywną stawkę najmu ponoszoną przez najemców SAN. W przypadku dzierżawionych lokali od gminy najemcy SAN z takiej pomocy skorzystać nie mogą.

Celem rozdziału jest analiza 10 symulacji obrazujących przychody i koszty funkcjonowania SAN w ciągu 5 lat w oparciu o dzierżawę lokali od gminy i z rynku prywatnego (3 analizy) oraz jedynie z rynku prywatnego (7 analiz). Założono liczbę dzierżawionych lokali w ciągu 5 lat działalności na poziomie 40, 100, 150, 200, 300 i 400. Podane liczby lokali to portfel w 5. roku działalności. Przyjęto dolny próg liczby lokali dzierżawionych przez SAN w ciągu 5 pierwszych lat działalności na poziomie 40 lokali w oparciu o założenie, że zasadność „interwencji publicznej” w sektorze mieszkaniowym powinna być oparta na pozyskaniu co najmniej 10 lokali w każdym z pierwszych 4 lat funkcjonowania podmiotu, uwzględniając zróżnicowaną pojemność rynku mieszkaniowego w gminach. Uznano, że mniejsza skala działalności nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego i społecznego.

Na potrzeby niniejszego rozdziału minimalną efektywną skalę (MES) rozumiemy jako rozmiar portfela lokali obsługiwanych przez SAN, przy którym działalność jest możliwa do utrzymania w czasie bez utraty płynności oraz przy zapewnieniu podstawowego pakietu wartości wobec rynku.

Założono, że MES dotyczy obsługiwanych mieszkań, a nie usług wsparcia. Dodatkowe usługi wsparcia powinny być finansowane z zewnętrznych projektów lub dotacji, przy współpracy z CUS lub innym PES. W analizie uwzględniamy następujące progi:

- próg trwałości finansowej (MES-F) – minimalny portfel lokali, przy którym wynik operacyjny netto oraz skumulowane przepływy w przyjętym horyzoncie (tu 5 lat) pozostają nieujemne w scenariuszu bazowym,
- próg odporności operacyjnej (MES-O) – minimalny portfel, przy którym pojedynczy negatywny szok (np. przejściowy wzrost pustostanu operacyjnego lub szkód) nie powoduje utraty płynności ani konieczności doraźnego finansowania działalności.

Wyliczenia opierają się przede wszystkim na symulacjach MES-F (trwałość) oraz wstępnym ujęciu MES-O (odporność). Dodatkowo w sposób opisowy wskazujemy na istotny aspekt, jakim są MES-S, które akcentujemy jako uzupełniający element modelu. Są to korzyści społeczne i oszczędności wydatków publicznych związane z wdrożeniem instrumentu.

8.1. Struktura kosztów w działalności SAN

Dla realizacji założeń związanych z pozyskiwaniem pustostanów poprzez ich dzierżawę, a następnie wynajem dla gospodarstw domowych o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych niezbędne jest stworzenie odpowiedniej struktury organizacyjnej operatora SAN. Na podstawie doświadczeń funkcjonujących SAN w Polsce oraz wyzwań, z jakimi mierzą się istniejące podmioty, można pokusić się o następujące zestawienie niezbędnych stanowisk dla efektywnego działania podmiotu (*Grafika 3*):

Grafika 3. Minimalna struktura organizacyjna SAN.



Źródło: Opracowanie własne.

Założono następujące koszty wynagrodzeń pracowników w dużych miastach, tj. miastach wojewódzkich oraz miastach powyżej 100 tys. mieszkańców:

- kierownik projektu (1 etat) – mediana wynagrodzeń w 2025 r. dla tego stanowiska, wg serwisu Wynagrodzenia.pl, wynosiła 11 740 zł brutto (8332 zł netto),
- specjalista do spraw nieruchomości w obszarze najmu i pozyskiwania nieruchomości (1 etat) – mediana wynagrodzeń w 2025 r. dla tego stanowiska, wg serwisu Wynagrodzenia.pl, wynosiła 7880 zł brutto (5701,68 zł netto),
- specjalista do spraw rozliczeń (1 etat) – mediana wynagrodzeń w 2025 r. dla tego stanowiska, wg serwisu Wynagrodzenia.pl, wynosiła 6380 zł brutto (4678,82 zł netto),
- specjalista do spraw technicznych (1 etat – starszy specjalista) – mediana wynagrodzeń w 2025 r. dla tego stanowiska, wg serwisu Wynagrodzenia.pl, wynosiła 7590 zł brutto (5503,96 zł netto).

Łączny koszt wynagrodzeń dla pracodawcy wyniesie:

- kierownik projektu SAN (1 etat) – 14 057,47 zł,
- specjalista do spraw nieruchomości w obszarze najmu i pozyskiwania nieruchomości (1 etat) – 9435,51 zł,
- specjalista do spraw rozliczeń (1 etat) – 7639,41 zł,
- specjalista do spraw technicznych (1 etat) – 9088,27 zł.

Razem koszt miesięcznych wynagrodzeń wyniesie 40 220,66 zł, a rocznych – 482 647,92 zł.

Założono najem powierzchni na prowadzenie biura SAN na preferencyjnych zasadach od gminy, przy stawce 10 zł/m² miesięcznie i powierzchni 60 m² oraz kosztach utrzymania lokalu na poziomie 900 zł miesięcznie. Przyjęto całkowity koszt najmu 1500 zł miesięcznie, co daje **18 000 zł rocznie**.

Przyjęto następujące koszty początkowe uruchomienia biura:

- związane z organizacją 4 stanowisk pracy na poziomie **20 000 zł**, na które składają się: 4 biurka, 4 fotele biurowe, 4 szafy aktowe, 4 lampy biurowe, 6 foteli dla klientów, 2 stoliki, wieszak biurowy,
- sprzętu komputerowego na poziomie **28 000 zł**, w tym: 4 laptopów, urządzenia wielofunkcyjnego (drukarka, skaner, ksero),
- 4 telefonów na poziomie **5000 zł**,
- AGD na poziomie **4000 zł**, w tym: czajnika, ekspresu do kawy, małej lodówki,
- zestawu kawowego i innych naczyń na poziomie **1000 zł**,
- przygotowania strony WWW – **4000 zł**.

Łączne koszty początkowe uruchomienia biura oszacowano na poziomie 62 000 zł.

Dodatkowo założono koszty bieżące funkcjonowania biura:

- ogólne koszty bieżące biura (telefony, listy, przelewy, koszty ogólne) na poziomie - 1000 zł miesięcznie, co daje rocznie kwotę **12 000 zł**,
- licencji na oprogramowanie na poziomie - 600 zł rocznie x 4 urządzenia = **2400 zł**,
- obsługi prawne na poziomie - 800 zł miesięcznie (abonament), rocznie **9600 zł**,
- transportowe (samochód prywatny wykorzystywany do celów służbowych, bilety) – 1000 zł miesięcznie, **12 000 zł rocznie**,
- marketingu ofert nieruchomości (ogłoszenia, materiały promocyjne) – 500 zł miesięcznie, **6000 zł rocznie**,

- utrzymania i aktualizacji strony WWW (domena, hosting, administracja) – 400 zł miesięcznie, **4800 zł rocznie**.

Łączne koszty bieżące funkcjonowania biura oszacowano na poziomie 46 800 zł.

Uwzględniono także koszty drobnych napraw w lokalach, przyjmując kwotę 50 zł/ lokal miesięcznie.

Łączne roczne koszty prowadzenia SAN wyniosą zatem:

- koszty wynagrodzeń pracowników - 482 647,92 zł,
- koszty najmu biura - 18 000 zł,
- koszty bieżące funkcjonowania biura - 46 800 zł,
- koszty drobnych napraw w lokalach – w zależności od liczby lokali w zasobie (od 6600 zł do 240 000 zł w danym roku oraz przyjętej symulacji).

Razem roczne koszty prowadzenia SAN wyniosą 547 447,92 zł (dodatkowo koszty drobnych napraw w lokalach w zależności od roku i przyjętej symulacji).

W kolejnych latach założono wzrost kosztów wynagrodzeń, najmu biura oraz bieżącego funkcjonowania biura o wskaźnik projekcji inflacji Narodowego Banku Polskiego (NBP) z listopada 2025 r. (na lata 2026 i 2027), a w następnych latach na poziomie 2,5% (cel inflacyjny).

W przypadku mniejszych gmin miejskich i miejsko-wiejskich założono następujące koszty wynagrodzeń pracowników:

- kierownik projektu (1 etat) – 9220 zł brutto (6614,91 zł netto),
- specjalista do spraw nieruchomości w obszarze najmu i pozyskiwania nieruchomości (1 etat) – 6880 zł brutto (5020,44 zł netto),
- specjalista do spraw rozliczeń (1 etat) – 5880 zł brutto (4338,20 zł netto),
- specjalista do spraw technicznych (1 etat) – 6590 zł brutto (4822,72 zł netto).

Łączny koszt wynagrodzeń dla pracodawcy wyniesie:

- kierownik projektu SAN (1 etat) – 11 040,03 zł,
- specjalista do spraw nieruchomości w obszarze najmu i pozyskiwania nieruchomości (1 etat) – 8238,11 zł,
- specjalista do spraw rozliczeń (1 etat) – 7040,71 zł,
- specjalista do spraw technicznych (1 etat) – 7890,87 zł.

Razem miesięczne koszty wynagrodzeń wyniosą 34 209,72 zł, a roczne 410 516,64 zł.

Założono najem powierzchni na prowadzenie biura SAN na preferencyjnych zasadach od gminy, przy stawce 10 zł/m² miesięcznie i powierzchni 60 m² oraz kosztach utrzymania lokalu na poziomie 900 zł miesięcznie. Przyjęto całkowity koszt najmu 1500 zł miesięcznie, **18 000 zł rocznie.**

Łączne koszty bieżące funkcjonowania biura oszacowano na poziomie 46 800 zł.

Uwzględniono także koszty drobnych napraw w lokalach, przyjmując kwotę 50 zł/lokal miesięcznie.

Łączne roczne koszty prowadzenia SAN w mniejszych gminach miejskich i miejsko-wiejskich wyniosą zatem:

- koszty wynagrodzeń pracowników - 410 516,64 zł,
- koszty najmu biura - 18 000 zł,
- koszty bieżące funkcjonowania biura - 46 800 zł,
- koszty drobnych napraw w lokalach – w zależności od liczby lokali w zasobie (od 17 850 zł do 90 000 zł w danym roku oraz przyjętej symulacji).

Razem roczne koszty prowadzenia SAN wyniosą 475 316,64 zł (dodatkowo koszty drobnych napraw w lokalach w zależności od roku i przyjętej symulacji).

W kolejnych latach założono wzrost kosztów wynagrodzeń, najmu biura oraz materiałów biurowych o wskaźnik projekcji inflacji NBP z listopada 2025 r. (na lata 2026 i 2027), a w następnych latach na poziomie 2,5% (cel inflacyjny).

8.2. Struktura przychodów w działalności SAN

Spółeczne agencje najmu w związku z prowadzoną działalnością mogą otrzymywać rekompensatę z tytułu świadczenia usługi publicznej w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczących pomocy publicznej z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. W przypadku udzielania SAN wsparcia gmina określa w umowie o współpracy rodzaj i okres realizacji rekompensowanej tym działaniem usługi publicznej.

Należy podkreślić, że rekompensata przysługuje inwestorowi świadczącemu usługę publiczną w ogólnym interesie gospodarczym, polegającą na najmie lokali mieszkalnych.

Zgodnie z art. 5.7 Ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych, do kosztów inwestora związanych z usługą publiczną świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym zalicza się:

- wartość brutto kosztów przedsięwzięcia,
- koszty eksploatacji i remontów lokali oraz infrastruktury utworzonej przy udziale finansowego wsparcia, związane bezpośrednio z realizacją przedsięwzięcia,
- koszty ubezpieczenia nieruchomości w trakcie realizacji przedsięwzięcia,
- koszty dzierżawy lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych wynajmowanych osobom wskazanym przez gminę oraz ponoszone od dnia rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia koszty dzierżawy budynków innych niż mieszkalne albo ich części,

pozostałe koszty związane ze świadczeniem usługi publicznej w ogólnym interesie gospodarczym polegającej na najmie lokali mieszkalnych, w tym koszty prowadzenia rachunków bankowych przeznaczonych do deponowania środków z pobranych od najemców kaucji zabezpieczających pokrycie należności z tytułu najmu lokali oraz środków gromadzonych w ramach odpisów na fundusz remontowy. Zgodnie z art. 22g ustawy o SAN, SAN może ustalić czynsz najmu dzierżawionego lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego jednorodzinnego na poziomie wyższym niż czynsz dzierżawy. Jednak **z tytułu umowy najmu SAN, oprócz czynszu najmu, może pobierać jedynie opłaty niezależne od właściciela** w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 8 *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* (należy przez to rozumieć opłaty za dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych), **co oznacza, że koszty związane z kosztami zarządu oraz zaliczki na fundusz remontowy (w budynkach wspólnot mieszkaniowych) należy uwzględnić w stawce czynszu najmu (podobnie jak część opłat eksploatacyjnych dotyczących części wspólnych i fundusz remontowy w budynkach spółdzielni mieszkaniowych), jeśli zgodnie z umową dzierżawy koszty te ma ponosić SAN jako dzierżawca. Możliwe jest też rozwiązanie, że koszty te będzie pokrywał bezpośrednio wydzierżawiający.**

Średni koszt utrzymania nieruchomości wspólnej we wspólnocie mieszkaniowej (WM) w 2024 r. kształtował się na poziomie 76,73 zł/m² rocznie, czyli 6,39 zł/m² miesięcznie, a z uwzględnieniem inflacji w latach 2025 i 2026 odpowiednio 3,7% i 2,9% należy założyć, że koszty te w 2026 r. wyniosą ok. 6,82 zł/m². W spółdzielni mieszkaniowej (SM) koszty eksploatacji w 2024 r. wynosiły 72,85 zł/m² rocznie, czyli 6,07 zł/m² miesięcznie, a z uwzględnieniem inflacji w latach 2025 i 2026 odpowiednio 3,7% i 2,9% należy założyć, że koszty te w 2026 r. wyniosą ok. 6,48 zł/m². W symulacjach założono, że koszty te będzie pokrywał właściciel lokalu z czynszu dzierżawy.

Ze względu na fakt, iż SAN przejmuje od właściciela ryzyko związane ze stosunkiem najmu, czynsz dzierżawy powinien uwzględniać ten aspekt, tj. być niższy od czynszu rynkowego co najmniej o 20%. Założenie to oparto na „premi” dla wydzierżawiającego z tytułu zwolnienia z podatku dochodowego (np. 8,5% ryczałtu od przychodu czynszowego), „premi” za płatność 12 czynszów dzierżawy w ciągu roku (ryzyko pustostanu 1 miesiąc w roku to potencjalnie utracone przychody SAN na poziomie 8,3%), „premi” za utrzymywanie lokalu w stanie niepogorszonym, tj. prowadzenie usługi zarządzania lokalem i wymiany najemcy (minimum 10%). W symulacjach założono zatem wynajem lokali przez SAN za czynsz najmu wyższy o 20% lub 33% od czynszu dzierżawy (premia za uzyskanie niższego czynszu

dzierżawy w stosunku do poziomu czynszu rynkowego). W przypadku lokali dzierżawionych od gminy założono czynsz dzierżawy na poziomie 10 zł/m² lub 12 zł/m², a czynsz najmu odpowiednio 15zł/m² i 18 zł/m² (premia 50% ze względu na konieczność przeprowadzenia remontu lokalu).

Tworząc montaż finansowy funkcjonowania SAN, zasadnicze znaczenie będzie więc odgrywała wielkość portfela oraz możliwa do osiągnięcia na lokalnym rynku mieszkaniowym premia za ryzyko. Głównym zadaniem SAN powinno być dzierżawienie lokali, które są pustostanami z zasobu prywatnego, jednak w trzech symulacjach uwzględniono również stosowaną dotychczas praktykę dzierżawienia przez SAN lokali publicznych.

Należy podkreślić, że praktycznie każda gmina w Polsce w zasobie mieszkaniowym dysponuje lokalami niezamieszkałymi, zarówno takimi, które nadają się do zamieszkania po niewielkich nakładach na odświeżenie lokalu (do 10 tys. zł), jak i lokalami wymagającymi gruntownych remontów (często na poziomie 40–80 tys. zł). Z punktu widzenia liczby gospodarstw domowych oczekujących na najem lokali z mieszkaniowego zasobu gminy oraz najmu socjalnego lokalu z tytułu zakwalifikowania na listę oczekujących, zgodnie z zasadami wynajmu lokali z mieszkaniowego zasobu danej gminy, uszczuplenie zasobu na rzecz SAN o lokale nadające się do ponownego najmu komunalnego jest niewskazane, ponieważ instrument polityki mieszkaniowej w formie SAN nie powinien konkurować z innymi zadaniami własnymi gminy, a je uzupełniać.

Gmina może zagospodarować pustostany w następujący sposób:

- wyremontować, korzystając ze środków Funduszu Dopłat BGK do 80% kosztów,
- przeznaczyć do wynajęcia w ramach lokalnego programu „Mieszkanie za Remont”.

Gminy posiadają także niewynajęte od wielu lat lokale użytkowe. W celu tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej SAN może również dzierżawić budynki inne niż mieszkalne albo części takich budynków i dokonywać ich remontu lub przebudowy, w wyniku której utworzone zostaną lokale mieszkalne lub budynki mieszkalne jednorodzinne wynajmowane osobom fizycznym wskazanym przez gminę.

Zgodnie z art. 22d ustawy o SAN:

- w umowie dzierżawy SAN może zobowiązać się do przeprowadzania remontów lub przebudowy dzierżawionego lokalu mieszkalnego, budynku mieszkalnego jednorodzinnego, budynku innego niż mieszkalny albo części takiego budynku,
- **remont lub przebudowa**, o której mowa w ust. 1, **może być przeprowadzony przez SAN w zamian za obniżenie albo czasowe zaniechanie poboru czynszu dzierżawy.**

Spółeczna agencja najmu może wyremontować lokale dzierżawione z rynku prywatnego w oparciu o środki z **Funduszu Dopłat.**

Zgodnie z art. 13 Ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych SAN od roku 2024 może uzyskać finansowe wsparcie na realizację przedsięwzięcia polegającego na tworzeniu lokali mieszkalnych na wynajem powstających w wyniku realizacji przez inwestora innego niż gmina albo związek międzygminny poprzez remont lub przebudowę dzierżawionego przez społeczną agencję najmu albo będącego jej własnością lokalu mieszkalnego, budynku mieszkalnego jednorodzinnego, budynku innego niż mieszkalny albo części takiego budynku do wysokości:

- 80% kosztów przedsięwzięcia, pod warunkiem że do zakończenia umowy o współpracy pozostały co najmniej 4 pełne lata,
- 60% kosztów przedsięwzięcia, pod warunkiem że do zakończenia umowy o współpracy pozostało mniej niż 4 lata,
- 40% kosztów przedsięwzięcia, pod warunkiem że do zakończenia umowy o współpracy pozostało mniej niż 3 lata.

Warunkiem udzielenia finansowego wsparcia jest zawarcie przez gminę albo związek międzygminny umowy z inwestorem innym niż gmina albo związek międzygminny oraz określenie przez gminę kryteriów uprawniających osobę fizyczną do zawarcia z SAN umowy najmu lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

Kształtując czynsz najmu w lokalach wyremontowanych, należy mieć na uwadze, że w przypadku, gdy finansowego wsparcia udzielano na pokrycie kosztów wyżej wymienionego przedsięwzięcia, **stawka czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej tego lokalu nie może przekroczyć w skali roku 5% wartości odtworzeniowej lokalu**, obliczonej zgodnie z art. 9 ust. 8 *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*. Wobec powyższego maksymalny czynsz najmu w tych lokalach może wynieść, zgodnie z obwieszczeniem danego wojewody w okresie 1 października 2025 r. - 31 marca 2026 r., wg zestawienia zawartego w Tabeli 4.

Z zestawienia wynika, że czynsz najmu na poziomie 40 zł/m² i więcej mógłby być zastosowany dla wyremontowanych lokali w Warszawie i Wrocławiu. Czynsz najmu w wysokości około 35 zł/m² mógłby być proponowany w Krakowie, Gdańsku, Szczecinie, Gorzowie Wielkopolskim, Poznaniu. Czynsz najmu 27 zł/m² mógłby dodatkowo objąć gminy w 11 województwach, z wyjątkiem województw: kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, opolskiego, podkarpackiego, lubelskiego. Czynsz najmu na poziomie 22 zł/m² może być stosowany we wszystkich gminach w Polsce.

Tabela 4. Wskaźniki przeliczeniowe kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych oraz możliwa wysokość czynszu wyliczona w oparciu o 5% wartości odtworzeniowej lokalu w miastach wojewódzkich oraz w pozostałych gminach w danym województwie w okresie 1 października 2025 r. - 31 marca 2026 r.

Wyszczególnienie	Wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m ² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych (zł)	5% wartości odtworzeniowej lokalu (zł)
Warszawa	10 946,93	45,61
Województwo mazowieckie	7004,17	29,18
Katowice	7766	32,36
Województwo śląskie	6724	28,02

Wyszczególnienie	Wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m ² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych (zł)	5% wartości odtworzeniowej lokalu (zł)
Kraków	9558	39,83
Województwo małopolskie	6608	27,53
Wrocław	10 285	42,85
Województwo dolnośląskie	7746	32,28
Kielce	7626,33	31,78
Województwo świętokrzyskie	6499,24	27,08
Gdańsk	9406	39,19
Województwo pomorskie	7271	30,30
Szczecin	8723	36,35
Województwo zachodniopomorskie	7718	32,16
Gorzów Wielkopolski	8461	35,25
Województwo lubuskie	7595	31,65
Poznań	9385	39,10
Województwo wielkopolskie	6789	28,29
Bydgoszcz	6954	28,98
Toruń	6475	26,98
Województwo kujawsko-pomorskie	5537	23,07
Łódź	6976	29,07
Województwo łódzkie	5798	24,16
Opole	6684,37	27,85
Województwo opolskie	5397,36	22,49
Rzeszów	7148	29,78

Wyszczególnienie	Wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m ² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych (zł)	5% wartości odtworzeniowej lokalu (zł)
Województwo podkarpackie	5969	24,87
Lublin	8051,69	33,55
Województwo lubelskie	5968	24,87
Białystok	7599	31,66
Województwo podlaskie	6758	28,16
Olsztyn	8243	34,35
Województwo warmińsko-mazurskie	6819	28,41

Źródło: Opracowanie własne na podstawie obwieszczenia wojewody w danym województwie z września 2025 r.

Zgodnie z danymi Banku Danych Lokalnych, w 2024 r. koszty eksploatacji w zasobie mieszkaniowym gminy kształtowały się na poziomie 131,01 zł/m², co daje koszt miesięczny na poziomie 10,92 zł/m². Wyższe koszty eksploatacji w porównaniu z zasobem spółdzielczym czy wspólnot mieszkaniowych wynikają z niskiego standardu technicznego zasobu mieszkaniowego gmin. Biorąc pod uwagę projekcję inflacji NBP z listopada 2025 r., koszty eksploatacji należy urealnić za rok 2025 o wskaźnik 3,7% (przy założeniu, że rosły podobnie jak inflacja CPI, a w roku 2026 o wskaźnik 2,9%). Przy tym założeniu można oszacować koszty eksploatacji zasobu w 2025 r. na poziomie 11,32 zł/m² miesięcznie, a w 2026 r. na poziomie 11,65 zł/m² miesięcznie.

Wobec powyższego pustostany będące w zasobie mieszkaniowym gminy, które gmina zamierza wydzierżawić do SAN, powinny osiągać poziom czynszu dzierżawy ok. 12 zł/m², tak aby czynsz dzierżawy pokrywał bieżące koszty eksploatacji tychże lokali. W gminach poniżej 100 tys. mieszkańców, ze względu na niższe koszty eksploatacji zasobu, przyjęto poziom 10 zł/m². Wydzierżawienie lokali do SAN poniżej tych poziomów będzie nieuzasadnione ekonomicznie z punktu widzenia efektywności gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

8.3. Symulacje minimalnej efektywnej skali (MES) funkcjonowania SAN

W rozdziale analizujemy MES funkcjonowania SAN w horyzoncie 5 lat na podstawie 10 symulacji, obejmujących różne wolumeny portfela oraz różne źródła pozyskania lokali (rynek prywatny/model mieszany). Założono liczbę dzierżawionych lokali w ciągu 5 lat działalności na poziomie 40, 100, 150, 200, 300 i 400 (stan liczbowy w ostatnim roku działalności). W symulacjach nie uwzględniono możliwości otrzymania przez SAN w związku z prowadzoną działalnością rekompensaty z tytułu świadczenia usługi publicznej ze względu na poszukiwanie rozwiązania wskazującego na możliwość samofinansowania się projektu w oparciu o dzierżawę i wynajem lokali w ramach działalności SAN w okresie 5 lat.

Celem analizy jest pokazanie, jak **wielkość portfela** oraz **kluczowe parametry oferty** (relacja czynszu wynajmu lokali przez SAN do czynszu dzierżawy, udział lokali gminnych w portfelu, koszty przygotowania lokali, koszty stałe i koszty ryzyka) wpływają na wynik i płynność SAN w kolejnych latach działania. Model porządkujemy w trzech wymiarach:

- rachunku kosztów działalności,
- profilu przychodowego i strumieni przepływów wraz z ryzykiem,
- komponentu społecznego i efektów zewnętrznych.

Logika progowa (model MES) stojąca za symulacjami jest następująca: minimalny portfel lokali wynika z relacji kosztów stałych SAN do „marży jednostkowej” osiąganey na jednym lokalu po uwzględnieniu kosztów obsługi i rezerw na ryzyko. W uproszczeniu:

- koszty stałe obejmują przede wszystkim koszty zespołu oraz koszty administracyjne,
- koszty zmienne obejmują koszty zależne od liczby lokali (np. drobne naprawy, część obsługi technicznej, koszty wymiany najemcy),
- marża jednostkowa wynika z relacji między czynszem najmu a czynszem dzierżawy (oraz ewentualnymi dopłatami), pomniejszonej o koszty zmienne i rezerwy na ryzyko.

Uzupełnieniem MES-F jest MES-O, rozumiany jako minimalny portfel lokali, przy którym pogorszenie kluczowych parametrów operacyjnych (szok przychodowy) nie

prowadzi do utraty płynności. Na potrzeby testu odporności proponuje się analizę wrażliwości wybranych wariantów na scenariusze obciążeniowe dotyczące efektywnego przychodu czynszowego.

Scenariusze obciążeniowe po stronie przychodów ujmujemy poprzez parametr efektywnego przychodu czynszowego (EPC), tj. relację czynszu faktycznie zainkasowanego do czynszu potencjalnego.

W analizie testujemy trzy poziomy:

- EPC=100% (wariant bazowy),
- EPC=95% (wariant obciążeniowy – pogorszenie wynikające z pustostanów operacyjnych i/lub opóźnień/niepełnego regulowania zobowiązań),
- EPC=90% (wariant silnie obciążeniowy – większa skala pustostanów i/lub nieściągalności).

Takie ujęcie pozwala syntetycznie uwzględnić łącznie skutki pustostanów oraz problemów z płatnościami bez rozbudowywania modelu o szczegółowe mechanizmy windykacyjne. Należy przy tym zaznaczyć, że w symulacjach analizowane są przepływy czynszowe. Ewentualne skutki niepłacenia mediów lub innych opłat eksploatacyjnych nie są tu odrębnie modelowane.

Kryterium „odporności” przyjmujemy następująco: wariant uznaje się za odporny, jeżeli w scenariuszu obciążeniowym nie występuje utrata płynności (tj. konieczność nadzwyczajnego finansowania bieżącej działalności) oraz nie następuje trwałe odwrócenie dodatniego wyniku skumulowanego w horyzoncie analizy. W praktyce test ten służy wskazaniu, które konfiguracje portfela (udział lokali gminnych/prywatnych) i parametry pakietu wartości dają bufor bezpieczeństwa przy starcie działalności SAN.

Wyniki 10 symulacji należy czytać jako model kosztów i przychodów SAN w ujęciu pełnym, czyli takim, w którym operator zapewnia podstawowe funkcje organizacyjne i operacyjne niezbędne do prowadzenia portfela lokali. W praktyce jednak koszty przypisywane do SAN mogą wyglądać inaczej w zależności od modelu instytucjonalnego operatora.

W przypadku SAN prowadzonych zarówno przez spółki komunalne, jak i NGO realizujące już wcześniej zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej w praktyce mogą być wykorzystywane istniejące procesy i zasoby organizacji. Oznacza to, że niektóre funkcje, np. księgowość i rozliczenia, kadry i płace, obsługa prawna, windykacja polubowna, obsługa zgłoszeń, dyżury techniczne, koordynacja wykonawców, utrzymanie systemów IT czy nadzór menedżerski, mogą być realizowane poprzez oddelegowanie pracownika bez wykazywania proporcjonalnie wyższych kosztów w budżecie SAN.

Należy podkreślić, że nie oznacza to braku kosztu w sensie ekonomicznym – są to koszty współdzielone, które w ujęciu budżetowym mogą być częściowo niewidoczne (ponoszone w innych pozycjach podmiotu) i ujawniają się dopiero przy wzroście skali lub zmianie priorytetów organizacji. Z tego powodu porównywanie operatorów typu spółka komunalna i operatorów typu NGO wyłącznie na podstawie widocznych pozycji budżetowych może prowadzić do wniosku, że SAN „u jednych kosztuje mniej”. Różnica często dotyczy nie tyle samej natury działań, co sposobu ich alokacji i ujmowania.

W niniejszym rozdziale zjawisko to sygnalizujemy bez próby jego wyceny ze względu na nadal początkowy etap rozwoju SAN w Polsce. W praktyce w modelach opartych o istniejące zaplecze gospodarki mieszkaniowej próg MES-F może być osiągnięty przy niższym koszcie przyrostowym, natomiast w innych modelach większość funkcji musi być sfinansowana jako koszt dedykowany, co zwykle podnosi koszty stałe na starcie. Niezależnie od formy prawnej operatora SAN powinien mieć on możliwość wyodrębnienia przychodów i kosztów (co najmniej na poziomie zarządczym i ewidencyjnym), aby wykazać przeznaczenie dochodów na działalność SAN oraz zapewnić przejrzystość rozliczeń.

Przewidując budżet SAN, należy uwzględnić kontekst, w którym najemcy mogą obniżyć efektywny poziom czynszu dzięki wykorzystaniu dwóch głównych instrumentów wsparcia: **rządowych dopłat do czynszu w ramach programu MnS oraz dodatków mieszkaniowych wypłacanych przez gminy.**

Program MnS stanowi formę bezzwrotnego wsparcia finansowego dla gospodarstw domowych, umożliwiającego częściowe pokrycie kosztów najmu mieszkania. Funkcjonuje on od 1 stycznia 2019 r. na podstawie *Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania*. W szczególności program ten odgrywa istotną rolę w modelu funkcjonowania SAN, gdzie dopłaty stanowią mechanizm zwiększający dostępność cenową lokali oferowanych przez podmioty pośredniczące między właścicielami mieszkań a najemcami.

Najemcy SAN stanowią jedną z grup beneficjentów programu, jednak muszą spełniać określone warunki, w szczególności:

- brak prawa własności lub współwłasności innego lokalu mieszkalnego,
- posiadanie obywatelstwa polskiego lub odpowiedniego tytułu pobytowego,
- spełnienie kryterium dochodowego, które wynosi:

100% przeciętnego wynagrodzenia dla gospodarstwa jednoosobowego, zwiększone o 40 punktów procentowych na każdą kolejną osobę w gospodarstwie domowym.

Istotną cechą mechanizmu jest to, że dopłata wypłacana jest bezpośrednio podmiotowi wynajmującemu lokal, co oznacza, że najemca odczuwa ją w postaci obniżonego czynszu efektywnego.

Z punktu widzenia SAN kluczowe jest, że dopłata:

- nie ma charakteru powszechnego ani automatycznego,
- jest dostępna wyłącznie w gminach, które zawarły umowę z BGK,
- przysługuje jedynie najemcom spełniającym określone kryteria formalne i dochodowe,
- może być stosowana wyłącznie do lokali spełniających warunki programu.

Istotnym ograniczeniem stosowania dopłat w ramach programu MnS jest ich wyłączenie z mieszkaniowego zasobu gminy.

Z informacji uzyskanych od BGK wynika, że dopłaty do czynszu nie mogą być stosowane w przypadku mieszkań dzierżawionych przez SAN od gminy. Ograniczenie to wynika z przepisów *Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania* (art. 6 ust. 1 pkt 4) oraz definicji mieszkaniowego zasobu gminy określonej w *Ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów* (art. 2 ust. 1 pkt 10). Zgodnie z tymi regulacjami dopłaty nie mogą zostać przyznane, jeżeli lokal pozostaje częścią zasobu mieszkaniowego gminy.

Zgodnie z uzyskaną informacją, należy zwrócić uwagę, że oddanie lokalu w dzierżawę do SAN nie powoduje utraty przez gminę prawa własności, a tym samym nie zmienia jego statusu prawnego jako lokalu wchodzącego w skład zasobu gminnego. W konsekwencji takie mieszkania pozostają wyłączone z systemu dopłat. Wyjątek od tej zasady może dotyczyć lokali powstałych z wykorzystaniem finansowania zwrotnego udzielonego przez BGK w ramach programu wspierania społecznego budownictwa czynszowego (SBC). W praktyce oznacza to, że dopłaty mogą znaleźć zastosowanie w przypadku mieszkań włączonych do SAN, które zostały sfinansowane z preferencyjnych instrumentów SBC i nie są kwalifikowane jako zasób mieszkaniowy gminy.

W kontekście funkcjonowania SAN program MnS pełni funkcję instrumentu komplementarnego, który – obok organizacyjnego modelu pośrednictwa najmu – wpływa na zwiększenie dostępności mieszkań dla gospodarstw o ograniczonej zdolności czynszowej oraz **stabilizację popytu na lokale pozostające w zasobie SAN, zwłaszcza w oparciu o zasób prywatny.**

Wysokość dopłaty wyliczana jest indywidualnie i opiera się na algorytmie określonym w *Ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania*. Zależy ona od trzech głównych czynników:

- **średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej**, publikowanego regionalnie (różnego dla województw i miast), odzwierciedlającego poziom kosztów budowy mieszkań w danej lokalizacji;
- **normatywnej powierzchni mieszkania**, przypisanej do liczby osób w gospodarstwie domowym i rosnącej wraz z jego wielkością;
- **współczynnika dopłaty określonego ustawowo**, wyrażonego jako procent wartości odtworzeniowej (1,8%), stosowanego do wyliczenia maksymalnej kwoty wsparcia.

Zgodnie z metodologią programu miesięczna dopłata stanowi pochodną iloczynu powyższych parametrów, przeliczonego do wartości miesięcznej. W praktyce oznacza to, że:

- im wyższy koszt odtworzenia m² w danej lokalizacji, tym wyższa dopłata,
- im większe gospodarstwo domowe, tym większa dopłata (ze względu na większą normatywną powierzchnię),
- zależność ma charakter liniowy względem liczby osób i parametrów powierzchniowych.

W efekcie *Tabela 5* przedstawia maksymalne dopłaty wynikające bezpośrednio z zastosowania tego algorytmu dla różnych lokalizacji i wielkości gospodarstw (MRiT, 2025).

Tabela 5. Miesięczna wysokość dopłat w zależności od lokalizacji mieszkania i wielkości gospodarstwa domowego w IV kw. 2025 r. i I kw. 2026 r.

Lokalizacja	Wysokość średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m ² powierzchni użytkowej	Miesięczna wysokość dopłaty za 1 m ²	Maksymalna wysokość dopłat ze względu na wielkość gospodarstwa domowego (w zł)					
			1,80%	1 os.	2 os.	3 os.	4 os.	5 os.
Wrocław	10 334,00	15,5	310	543	775	1 008	1 240	1 473
Gminy sąsiadujące	8 817,60	13,23	265	463	661	860	1 058	1 257
Województwo dolnośląskie	7 348,00	11,02	220	386	551	716	882	1 047
Bydgoszcz	7 098,00	10,65	213	373	532	692	852	1 011
Gminy sąsiadujące	6 375,00	9,56	191	335	478	622	765	908
Toruń	6 609,00	9,91	198	347	496	644	793	942
Gminy sąsiadujące	6 130,50	9,2	184	322	460	598	736	874
Województwo kujawsko-pomorskie	5 652,00	8,48	170	297	424	551	678	805
Lublin	8 083,36	12,13	243	424	606	788	970	1 152
Gminy sąsiadujące	7 037,42	10,56	211	369	528	686	844	1 003
Województwo lubelskie	5 991,48	8,99	180	315	449	584	719	854

Lokalizacja	Wysokość średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m ² powierzchni użytkowej	Miesięczna wysokość dopłaty za 1 m ²	Maksymalna wysokość dopłat ze względu na wielkość gospodarstwa domowego (w zł)					
			1,80%	1 os.	2 os.	3 os.	4 os.	5 os.
Gorzów Wielkopolski	8 311,50	12,47	249	436	623	810	997	1 184
Gminy sąsiadujące	7 866,75	11,8	236	413	590	767	944	1 121
Zielona Góra	8 311,50	12,47	249	436	623	810	997	1 184
Gminy sąsiadujące	7 866,75	11,8	236	413	590	767	944	1 121
Województwo lubuskie	7 422,00	11,13	223	390	557	724	891	1 058
Łódź	6 911,50	10,37	207	363	518	674	829	985
Gminy sąsiadujące	6 338,00	9,51	190	333	475	618	761	903
Województwo łódzkie	5 764,50	8,65	173	303	432	562	692	821
Kraków	9 374,50	14,06	281	492	703	914	1 125	1 336
Gminy sąsiadujące	7 605,00	11,41	228	399	570	741	913	1 084
Województwo małopolskie	6 337,50	9,51	190	333	475	618	761	903
Warszawa	11 068,80	16,6	332	581	830	1 079	1 328	1 577
Gminy sąsiadujące	8 517,55	12,78	256	447	639	830	1 022	1 214
Województwo mazowieckie	7 097,96	10,65	213	373	532	692	852	1 011
Opole	6 654,56	9,98	200	349	499	649	799	948
Gminy sąsiadujące	6 013,93	9,02	180	316	451	586	722	857
Województwo opolskie	5 373,29	8,06	161	282	403	524	645	766
Rzeszów	7 083,00	10,62	212	372	531	691	850	1 009
Gminy sąsiadujące	6 246,50	9,37	187	328	468	609	750	890
Województwo podkarpackie	5 410,00	8,12	162	284	406	527	649	771

Lokalizacja	Wysokość średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m ² powierzchni użytkowej	Miesięczna wysokość dopłaty za 1 m ²	Maksymalna wysokość dopłat ze względu na wielkość gospodarstwa domowego (w zł)					
			1,80%	1 os.	2 os.	3 os.	4 os.	5 os.
Białystok	7 555,00	11,33	227	397	567	737	907	1 077
Gminy sąsiadujące	7 473,75	11,21	224	392	561	729	897	1 065
Województwo podlaskie	7 392,50	11,09	222	388	554	721	887	1 053
Gdańsk	9 468,00	14,2	284	497	710	923	1 136	1 349
Gminy sąsiadujące	8 784,25	13,18	264	461	659	856	1 054	1 252
Województwo pomorskie	8 100,50	12,15	243	425	608	790	972	1 154
Katowice	7 670,50	11,51	230	403	575	748	920	1 093
Gminy sąsiadujące	7 137,25	10,71	214	375	535	696	856	1 017
Województwo śląskie	6 604,00	9,91	198	347	495	644	792	941
Kielce	7 665,21	11,5	230	402	575	747	920	1 092
Gminy sąsiadujące	7 098,79	10,65	213	373	532	692	852	1 012
Województwo świętokrzyskie	6 532,37	9,8	196	343	490	637	784	931
Olsztyn	9 591,00	14,39	288	504	719	935	1 151	1 367
Gminy sąsiadujące	8 254,50	12,38	248	433	619	805	991	1 176
Województwo warmińsko-mazurskie	6 918,00	10,38	208	363	519	675	830	986
Poznań	9 627,50	14,44	289	505	722	939	1 155	1 372
Gminy sąsiadujące	7 797,60	11,7	234	409	585	760	936	1 111
Województwo wielkopolskie	6 498,00	9,75	195	341	487	634	780	926
Szczecin	8 560,50	12,84	257	449	642	835	1 027	1 220

Lokalizacja	Wysokość średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m ² powierzchni użytkowej	Miesięczna wysokość dopłaty za 1 m ²	Maksymalna wysokość dopłat ze względu na wielkość gospodarstwa domowego (w zł)					
			1,80%	1 os.	2 os.	3 os.	4 os.	5 os.
Gminy sąsiadujące	8 049,75	12,07	241	423	604	785	966	1 147
Województwo zachodniopomorskie	7 539,00	11,31	226	396	565	735	905	1 074

Źródło: MRiT (2025), Mieszkanie na start, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, dostępne na: Mieszkanie na Start [data dostępu: 19.03.2026].

Drugim instrumentem wpływającym na poziom czynszów są dodatki mieszkaniowe wypłacane przez gminy na podstawie *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych*. W przeciwieństwie do programu MnS:

- są one dostępne dla gospodarstw domowych niezależnie od formy własności lokalu (obejmują zarówno zasób prywatny, jak i publiczny),
- mają bardziej restrykcyjne kryteria dochodowe, odnoszące się do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (co do zasady 40% dla gospodarstwa jednoosobowego oraz 30% dla gospodarstw wieloosobowych),
- ich przyznanie uzależnione jest nie tylko od dochodu, lecz także od powierzchni użytkowej lokalu w relacji do liczby osób w gospodarstwie domowym, określonej w przepisach ustawowych.

W odróżnieniu od dopłat w programie MnS dodatki mieszkaniowe mają charakter świadczenia socjalnego przyznawanego decyzją administracyjną gminy i mogą być stosowane w szerszym zakresie zasobów mieszkaniowych.

Zgodnie z danymi GUS, w 2024 r. wypłacono ponad 2,7 mln dodatków mieszkaniowych. Łączna kwota wypłat wyniosła 898,4 mln zł. Pod względem liczby świadczeń największy udział dotyczył użytkowników lokali gminnych oraz spółdzielczych, którzy stanowili odpowiednio 37,5% i 28,2% ogółu beneficjentów. Najmniejszy udział odnotowano w przypadku użytkowników lokali towarzystw budownictwa społecznego (2,4%) oraz

innych form własności (4,7%) (GUS 2025)³⁴. Przeciętna wysokość dodatku mieszkaniowego wyniosła 329,2 zł miesięcznie. Jednocześnie widoczne jest zróżnicowanie wysokości świadczeń w zależności od formy własności lokalu – w przypadku lokali prywatnych średnia wartość dodatku wyniosła 385,4 zł, natomiast w zasobie wspólnot mieszkaniowych 287,1 zł (GUS, 2025). Istotne jest, że oba instrumenty mogą być łączone, o ile gospodarstwo domowe spełnia wszystkie wymagane kryteria.

W celu zachowania przejrzystości w niniejszym rozdziale przedstawiono jedynie syntetyczne wnioski z przeprowadzonych symulacji. Pełne wyliczenia dla 10 wariantów zamieszczono w *załączniku nr 6*.

Analiza 10 symulacji funkcjonowania społecznej agencji najmu w horyzoncie 5 lat wskazuje, że MES działalności SAN nie jest jedynie prostą funkcją liczby obsługiwanych lokali, lecz wynika także z relacji pomiędzy kosztami stałymi operatora a marżą jednostkową generowaną na lokalu.

Z przeprowadzonych symulacji wynika, że istnieją możliwości samofinansowania się projektu SAN w gminach, ale zależą od wielkości portfela (200–400 lokali) oraz wysokości marży (20–33%). W praktycznej konstrukcji instrumentu kluczowe jest jednocześnie projektowanie:

- kosztów stałych i zdolności operacyjnej operatora,
- parametrów oferty i mechanizmów ograniczania ryzyk (pustostany, rotacja, szkody),
- mierzalnych rezultatów społecznych i bilansu sektora publicznego – tak aby dopuszczalne było (tam, gdzie to potrzebne) przejściowe wsparcie w fazie dojścia do skali docelowej.

Wariantami, które przynoszą dodatni skumulowany wynik finansowy, są:

- **symulacja nr 7**, zakładająca dzierżawę w ciągu pierwszych 4 lat 200 lokali z rynku prywatnego, przy czym przyjęto, że pozyskane mieszkania z rynku prywatnego będą wynajmowane za czynsz najmu 40 zł/m² przy czynszu dzierżawy 30 zł/m² (premia za ryzyko 33%),

34 GUS (2025), Gospodarka mieszkaniowa w 2024 r., Główny Urząd Statystyczny.

- **symulacja nr 8**, zakładająca dzierżawę w ciągu pierwszych 4 lat 300 lokali z rynku prywatnego, przy czym przyjęto, że pozyskane mieszkania z rynku prywatnego będą wynajmowane za czynsz najmu 42 zł/m² przy czynszu dzierżawy 35 zł/m² (premia za ryzyko 20%),
- **symulacja nr 9**, zakładająca dzierżawę w ciągu pierwszych 4 lat 400 lokali z rynku prywatnego, przy czym przyjęto, że pozyskane mieszkania z rynku prywatnego będą wynajmowane za czynsz najmu 42 zł/m² przy czynszu dzierżawy 35 zł/m² (premia za ryzyko 20%),
- **symulacja nr 10**, zakładająca dzierżawę w ciągu pierwszych 4 lat 400 lokali z rynku prywatnego, przy czym przyjęto, że pozyskane mieszkania z rynku prywatnego będą wynajmowane za czynsz najmu 40 zł/m² przy czynszu dzierżawy 30 zł/m² (premia za ryzyko 33%) – **jedyny wariant w modelowaniu, w którym MES-O został osiągnięty dla szoku przychodowego na poziomie 5% i 10%** jako przejściowy wzrost pustostanu operacyjnego i/lub braku terminowych wpłat najemców.

Reasumując, MES-O został osiągnięty dla szoku przychodowego na poziomie 5% i 10% tylko dla założeń zawartych w symulacji nr 10, nie został natomiast osiągnięty w przypadku trzech innych symulacji pomimo dodatniego skumulowanego wyniku finansowego w ciągu 5 lat. Oznacza to, że portfel 200, 300 lokali i „marży” odpowiednio 33% i 20% wystarcza do osiągnięcia jedynie dodatniego skumulowanego wyniku finansowego, jednakże nie buduje odporności operacyjnej (MES-O), co wskazuje na konieczność rozpatrywania większego portfela lokali SAN i/lub generowania wyższej „marży” z wynajmu lokali w relacji do czynszu dzierżawy. **Jedynie portfel 400 lokali mieszkalnych oraz „marży” 33% tworzy nie tylko dodatni skumulowany wynik finansowy, ale również jest odporny na szok przychodowy zarówno na poziomie 5%, jak i 10%. Ta sama wielkość portfela przy „marży” 20% nie buduje już odporności operacyjnej (MES-O) dla szoku przychodowego zarówno na poziomie 5%, jak i 10%.**

8.4. Komponent społeczny i efekt społeczny netto

Komponent społeczny i efekt społeczny netto stanowią istotne uzupełnienie oceny finansowej (MES- F), ponieważ SAN jest projektowana jako instrument publiczny, którego sens nie wyczerpuje się w bilansie przychodów i kosztów. Efekt społeczny netto rozumiemy

jako bilans korzyści społecznych oraz oszczędności wydatków publicznych wynikających ze stabilizacji mieszkaniowej i poprawy funkcjonowania lokalnego systemu najmu, pomniejszony o ewentualne nakłady publiczne związane z utrzymaniem instrumentu (jeśli są stosowane). Oznacza to, że nawet warianty, które nie domykają się finansowo w pierwszych latach, mogą być racjonalne z perspektywy polityki publicznej, o ile łącznie generują dodatni efekt netto, tzn. zmniejszają koszty i ryzyka ponoszone przez gospodarstwa domowe i sektor publiczny w stopniu przewyższającym ewentualne wsparcie, którego wymagają w fazie dojścia do skali.

Zakres komponentu społecznego SAN jest wielowymiarowy. Po pierwsze, obejmuje rezultat podstawowy, czyli stabilizację najmu: liczbę gospodarstw domowych, które utrzymują najem przez co najmniej [X] miesięcy, oraz odsetek utrzymujących najem po pierwszym roku. Ten rezultat jest kluczowy, bo wskazuje, czy SAN faktycznie pełni funkcję stabilizatora segmentu najmu – ogranicza kryzysowe zakończenia umów, poprawia przewidywalność warunków i zmniejsza niestabilność mieszkaniową. Po drugie, SAN może generować efekt systemowy poprzez ograniczanie kosztów transakcyjnych i ryzyk po obu stronach relacji najmu: dla właścicieli – dzięki standaryzacji obsługi, serwisowi, redukcji konfliktów i szkód oraz większej przewidywalności rozliczeń, dla najemców – dzięki większej pewności trwania umowy, lepszej jakości obsługi i mechanizmom mediacji. Po trzecie, istotny jest efekt w obszarze wykorzystania zasobu mieszkaniowego: włączenie do obrotu lokali, które bez instrumentu pozostawałyby niewykorzystane lub byłyby wolniej uruchamiane (zarówno w zasobie prywatnym, jak i, w określonych modelach, w zasobie gminnym), a także poprawa sprawności operacyjnej obsługi portfela. Po czwarte, stabilizacja mieszkaniowa może ograniczać presję na działania doraźne i interwencyjne, podejmowane w reakcji na destabilizację najmu, w tym również działania realizowane w obszarze pomocy społecznej i interwencji kryzysowych.

W konsekwencji bilans sektora publicznego powinien być interpretowany szeroko: jako porównanie ewentualnych nakładów na utrzymanie instrumentu z korzyściami i oszczędnościami wynikającymi np. z poprawy gospodarowania zasobem mieszkaniowym (np. szybsze zagospodarowanie pustostanów, ograniczenie kosztów utrzymywania nieczynnych lokali, mniejsza liczba kryzysowych zakończeń najmu i mniejsza presja na rozwiązania tymczasowe). Tak rozumiany MES-S nie zastępuje MES-F, lecz pozwala wskazać sytuacje, w których czasowe współfinansowanie SAN – zwłaszcza w fazie startu – może być dopuszczalne i racjonalne, jeżeli równolegle widoczne są trwałe rezultaty mieszkaniowe oraz ograniczanie kosztów społecznych i publicznych. Co istotne, komponent społeczny łączy się także z MES-O: stabilizacja relacji najmu, sprawna obsługa portfela i redukcja konfliktów wpływają na czynniki bezpośrednio determinujące przepływy

(rotacja, pustostany, zaległości), a więc wzmacniają trwałość działania instrumentu również od strony operacyjnej.

8.5. Podsumowanie MES po symulacjach

Poniższe podsumowanie porządkuje wyniki 10 symulacji MES w trzech wymiarach: kosztów działalności, profilu przychodowego i przepływów wraz z ryzykiem oraz komponentu społecznego. W rozdziale część analityczna opiera się przede wszystkim na symulacjach MES-F oraz wstępnym ujęciu MES-O, natomiast MES-S jest wskazany jako element wymagający doprecyzowania na podstawie danych lokalnych i studiów przypadków.

Wymiar 1: rachunek kosztów działalności – koszty stałe i koszty zmienne operacji

Punktem wyjścia jest struktura organizacyjna niezbędna do prowadzenia SAN. W wariancie dla dużego miasta oszacowano roczny koszt wynagrodzeń (4 etaty: kierownik projektu, specjalista ds. nieruchomości/najmu, rozliczenia, techniczny) na ok. 482,6 tys. zł, a w wariantach dla mniejszych gmin miejskich i miejsko-wiejskich – na ok. 410,5 tys. zł rocznie. W symulacjach przyjęto także m.in. preferencyjny najem biura (ok. 18 tys. zł rocznie) oraz koszty bieżące funkcjonowania biura (ok. 46,8 tys. zł rocznie).

Dla potrzeb interpretacji progu MES koszty dzielimy na:

- koszty stałe (personel, biuro, administracja) – w praktyce to one ustawiają próg skali, bo muszą być pokryte niezależnie od liczby lokali,
- koszty zmienne zależne od portfela (m.in. drobne naprawy – w symulacjach przyjęto 50 zł/lokal miesięcznie, przygotowanie lokali: odświeżenie lub remont, koszty obsługi portfela),
- koszty zdarzeń nieregularnych (spory, mediacje, windykacja polubowna, wymiana najemcy) – w obecnych symulacjach nie są one wydzielone jako osobna pozycja ryzyka, ale w logice modelu powinny być uwzględniane jako część kosztów operacyjnych i/lub jako rezerwa na ryzyko.

Przy przyjętej strukturze kosztów stałych próg MES jest w praktyce funkcją tego, czy SAN jest w stanie wygenerować dodatnią marżę jednostkową na lokalu w skali wystarczającej do pokrycia kosztów stałych oraz ryzyk operacyjnych.

Wymiar 2: profil przychodowy i strumienie przepływów – marża jednostkowa, pustostany, rotacja i ryzyko

Model przychodowy SAN zależy od relacji pomiędzy:

- **czynszem dzierżawy** płaconym właścicielowi (prywatnemu/gminie),
- **czynszem najmu** płaconym przez najemcę w SAN.

Dlatego w symulacjach zastosowano trzy typy konfiguracji lokali rynkowych:

- **premia 20%** z dzierżawy lokali z rynku prywatnego za gwarancję/bezpieczeństwo po stronie właściciela – symulacje nr 1, 3, 4, 5, 6 (ujemny skumulowany wynik finansowy), symulacje nr 8, 9 (dodatni skumulowany wynik finansowy),
- **premia 33%** z dzierżawy lokali z rynku prywatnego za gwarancję/bezpieczeństwo po stronie właściciela – symulacja nr 2 (ujemny skumulowany wynik finansowy), symulacje nr 7 i 10 (dodatni skumulowany wynik finansowy),
- **premia 50%** (remonty lokali) z dzierżawy lokali od gminy za gwarancję/bezpieczeństwo po stronie właściciela – symulacje nr 1, 2, 3 (ujemny skumulowany wynik finansowy).

Próg MES-O został osiągnięty dla szoku przychodowego na poziomie 5% i 10% tylko dla założeń zawartych w symulacji nr 10, nie został natomiast osiągnięty w przypadku symulacji nr 7, 8, 9 pomimo dodatniego skumulowanego wyniku finansowego w ciągu 5 lat (przy założeniu, że przychody potencjalne będą równe efektywnym). Oznacza to, że portfel nawet 200, 300 lokali i „marży” odpowiednio 33% i 20% wystarcza jedynie do osiągnięcia dodatniego skumulowanego wyniku finansowego, jednak nie buduje MES-O, co wskazuje na konieczność rozpatrywania większego portfela lokali SAN i/lub generowania wyższej „marży” z wynajmu lokali w relacji do czynszu dzierżawy. Jedynie portfel 400 lokali mieszkalnych oraz „marży” 33% tworzy nie tylko dodatni skumulowany wynik finansowy, ale również jest odporny na szok przychodowy zarówno na poziomie 5%, jak i 10%.

Wymiar 3: komponent społeczny i efekty zewnętrzne – jak łączyć MES-F i MES-O

Równoległe do MES-F wprowadzamy ocenę efektu społecznego netto, rozumianego jako bilans korzyści społecznych i oszczędności wydatków publicznych generowanych przez stabilizację mieszkaniową, pomniejszony o ewentualne nakłady publiczne związane z utrzymaniem instrumentu. Nawet jeśli dany wariant nie domyka się finansowo w pierwszych latach, może być racjonalny jako polityka publiczna, o ile generuje dodatni efekt społeczny netto. Wynik analizy społecznej nie zastępuje MES-F, ale jest kluczowy w interpretacji sytuacji, w której (i) część wariantów osiąga dodatni wynik dopiero od 3. roku oraz (ii) gminy posiadają znaczącą liczbę pustostanów, których nie są w stanie szybko przywrócić do zasiedlenia – co uzasadnia poszukiwanie rozwiązań operacyjnie sprawnych nawet przy potrzebie wsparcia w fazie startu.

Podsumowując:

- niska marża jednostkowa uniemożliwi osiągnięcie trwałości finansowej społecznej agencji najmu, nawet przy dużej liczbie obsługiwanych lokali,
- dodatni wynik finansowy nie jest równoznaczny z odpornością operacyjną – w większości wariantów, które osiągają dodatni wynik finansowy w warunkach bazowych, symulowany spadek efektywnego przychodu czynszowego o 5–10% skutkuje utratą płynności lub powrotem do ujemnego wyniku skumulowanego, co wskazuje na wysoką wrażliwość na niewielkie zakłócenia operacyjne,
- stabilność finansowa wymaga jednocześnie dużej skali portfela oraz możliwości zrealizowania odpowiedniej „marży” jako różnicy pomiędzy czynszem dzierżawy a czynszem najmu,
- lokale dzierżawione od gminy nie przyczyniają się do osiągnięcia trwałości społecznej agencji najmu, uszczuplając jednocześnie możliwości gminy w realizacji potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych oczekujących na wskazanie lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy,
- ocena skali działalności społecznej agencji najmu powinna uwzględniać także efekt społeczny netto – warianty, które nie osiągają dodatniego wyniku finansowego w pierwszych latach funkcjonowania, mogą być racjonalne z punktu widzenia polityki publicznej, jeżeli generują trwałe korzyści społeczne i ograniczają długookresowe koszty niestabilności mieszkaniowej,

- w praktycznej konstrukcji instrumentu kluczowe jest jednoczesne projektowanie: (1) kosztów stałych i zdolności operacyjnej operatora, (2) parametrów oferty i mechanizmów ograniczania ryzyk (pustostany, rotacja, szkody), oraz (3) mierzalnych rezultatów społecznych i bilansu sektora publicznego – tak, aby dopuszczalne było (tam, gdzie to potrzebne) przejściowe wsparcie w fazie dojścia do skali docelowej,
- wdrożenie założeń przyjętych w symulacji nr 10 jest najbardziej stabilnym rozwiązaniem dla SAN pod względem osiągnięcia przychodów czynszowych oraz wykorzystania potencjału tkwiącego w pustostanach prywatnych, jak i publicznych; ponadto wart rozważenia jest również model przyjęty w symulacji nr 7, w szczególności w mniejszych gminach, o mniej pojemnym rynku mieszkaniowym.

IX

**Analiza narracji
i reputacji
społecznych
agencji najmu**

Analiza narracji i reputacji społecznych agencji najmu

KLUCZOWE WNIOSKI:

- SAN nie posiadają wyraźnie ukształtowanej, odrębnej tożsamości narracyjnej. Komunikaty dotyczące SAN zawsze wiążą się z innym porządkiem, gminnym (komunalnym) lub rynkowym, co utrudnia ich pozycjonowanie jako instrumentu pośredniego i sprzyja niejednoznaczności w debacie publicznej.
- Potencjał komunikacyjny SAN nie jest w pełni wykorzystany. Projektowanie spójnej narracji powinno stanowić integralny element funkcjonowania instrumentu, wpływając na jej skuteczność.
- Brak materiałów edukacyjnych i ram narracyjnych wypracowanych na poziomie centralnym sprzyja uproszczeniom interpretacyjnym oraz utrudnia zrozumienie modelu SAN.
- Komponent edukacyjny może stać się punktem wyjścia do szerszej debaty o sytuacji mieszkaniowej w Polsce.

Analiza narracji³⁵ dotyczącej społecznych agencji najmu na obecnym etapie rozwoju ma charakter wstępny. SAN pozostają rozwiązaniem stosunkowo nowym, znajdującym się w fazie kształtowania, a nie pełnego rozwoju. W konsekwencji wnioski dotyczące jakości i skuteczności komunikacji mają charakter diagnostyczny i służą wskazaniu kierunków jej doprecyzowania, tak aby lepiej wspierała realizację celów definiowanych przez poszczególne SAN.

35 Definicja narracji przyjęta na potrzeby niniejszego rozdziału to sposób prezentowania, komunikowania i interpretowania modelu, roli oraz sensu funkcjonowania SAN, osadzony w szerszym dyskursie polityki mieszkaniowej i determinowany przez praktykę ich działania.

Ponieważ narracja wokół SAN dopiero się kształtuje, zasadne jest osadzenie jej w szerszym dyskursie polityki mieszkaniowej oraz w odniesieniu do już ugruntowanych narracji. Pojawiają się przy tym pytania o charakter instrumentu: czy należy ją postrzegać jako narzędzie polityki społecznej czy mieszkaniowej? Czy jej specyfika umożliwi stworzenie dodatkowego etapu pomiędzy rynkowym zakupem mieszkania a najmem gminnym? A może społeczna agencja najmu ma potencjał wypełnienia luki pomiędzy najmem publicznym a własnością prywatną? W praktyce elementy każdej z tych interpretacji są obecne, a ostateczny kształt narracji będzie zależeć od sposobu funkcjonowania SAN w konkretnych warunkach.

Warto podkreślić, że choć SAN jest narzędziem elastycznym, możliwym do zastosowania w odpowiedzi na zróżnicowane wyzwania mieszkaniowe, przed którymi stoją gminy, pozostaje jednocześnie podatna na utrwalanie stereotypów narracyjnych. Redukowanie jej roli do wąskich ram, takich jak najem komunalny, pomoc osobom w trudnej sytuacji czy wsparcie dla określonych grup zawodowych, może ograniczyć jej pełne wykorzystanie.

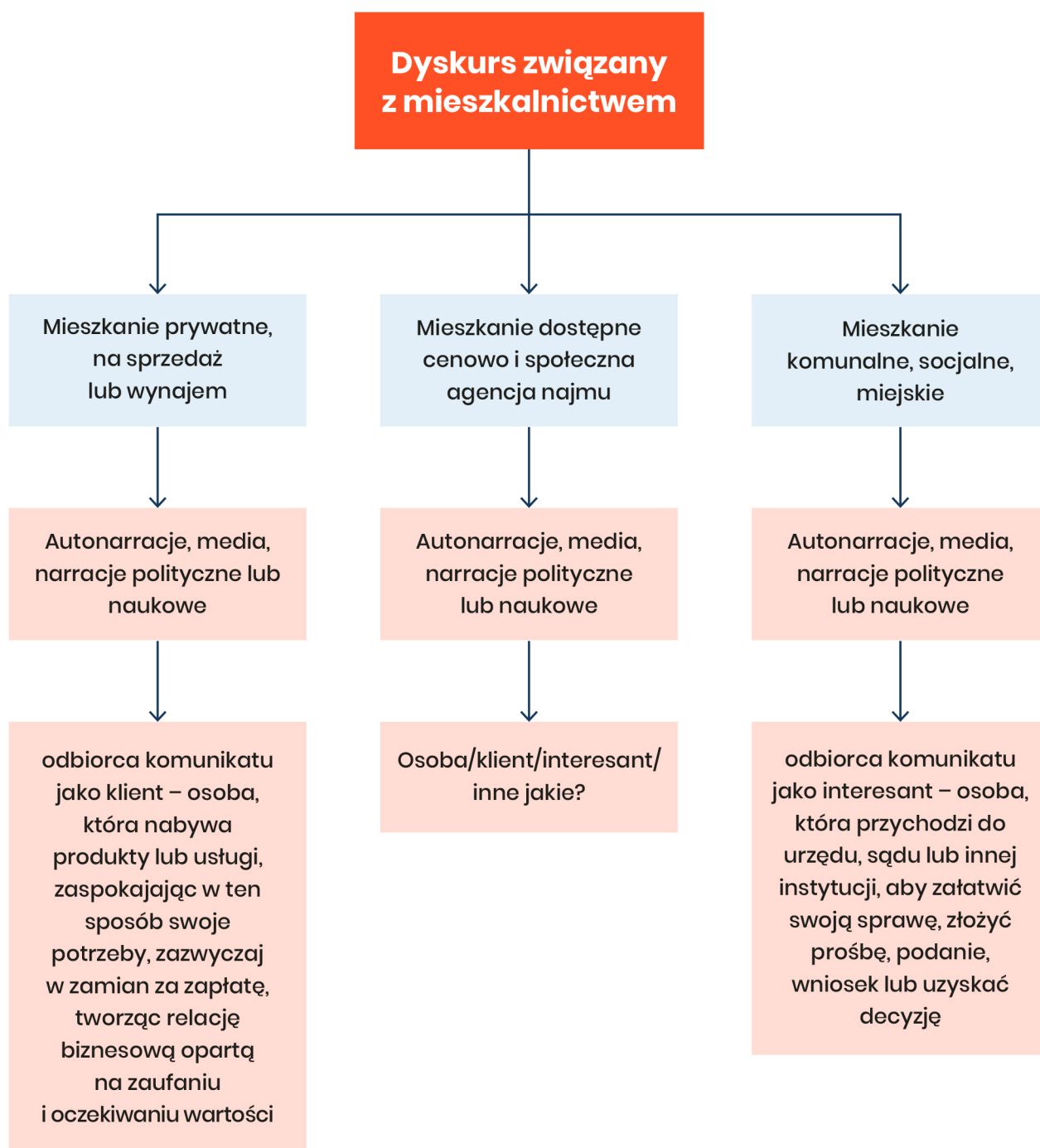
Zarówno istniejące, jak i potencjalne narracje oraz ich obserwowalne skutki, wpływające na społeczne postrzeganie SAN, stanowią główny przedmiot analizy w niniejszym rozdziale.

9.1. Kontekst, cele, zakres oraz metodologia analizy

Dla zrozumienia miejsca SAN w dyskursie mieszkaniowym konieczne jest zarysowanie jego podstawowych elementów (*Grafika 4*). Ze względu na charakter raportu analiza ma charakter

ogólny i uproszczony. Jednym z celów dalszych prac ORNS będzie jej pogłębienie, tak aby pełniej uchwycić procesy kształtowania się narracji wokół SAN wraz z rozwojem instrumentu.

Grafika 4. Uproszczona struktura narracyjna w ramach szerszego dyskursu mieszkaniowego.



Źródło: Opracowanie własne.

Na potrzeby niniejszego raportu wskazano dwie dominujące narracje w obszarze mieszkalnictwa: narrację związaną z mieszkaniami gminnymi oraz rynkową, której zasadniczym celem jest prezentacja i sprzedaż oferty mieszkaniowej pochodzącej z zasobu prywatnego. Obie narracje wykorzystują zbliżone kanały komunikacji: Internet, media tradycyjne oraz media społecznościowe, przy czym różnicuje je zarówno język, jak i profil odbiorcy.

W narracji gminnej odbiorca przedstawiany jest najczęściej jako interesant ubiegający się o świadczenie publiczne, a usługa mieszkaniowa ma charakter uprawnienia lub przywileju. W narracji rynkowej dominuje figura klienta, dla którego mieszkanie stanowi produkt oferowany na zasadach rynkowych. Dotychczasowe komunikaty SAN odwołują się do elementów obu tych porządków.

Choć grupy odbiorców mogą się częściowo pokrywać, język obu narracji – wynikający ze specyfiki usług – bywa wykluczający. Należy więc zwrócić uwagę na zachowanie podmiotowości grupy docelowej przy jednoczesnym unikaniu uprzedmiotowienia pozostałych, ponieważ wartościowanie którejkolwiek grupy prowadzi do ich antagonizacji. W analizie przyjęto perspektywę opisową, koncentrując się na sposobie formułowania komunikatów, a nie na ich społecznej ocenie.

W celu uporządkowania analizy przyjęto trzy kryteria oceny narracji (*Grafika 5*):

- edukacyjne,
- informacyjne,
- promocyjne.

Występowanie każdego z nich jest powiązane z charakterem danej narracji – kryterium informacyjne dominuje w narracji gminnej, natomiast promocyjne w narracji rynkowej.

Grafika 5. Kryteria oceny narracji SAN



Źródło: Opracowanie własne.

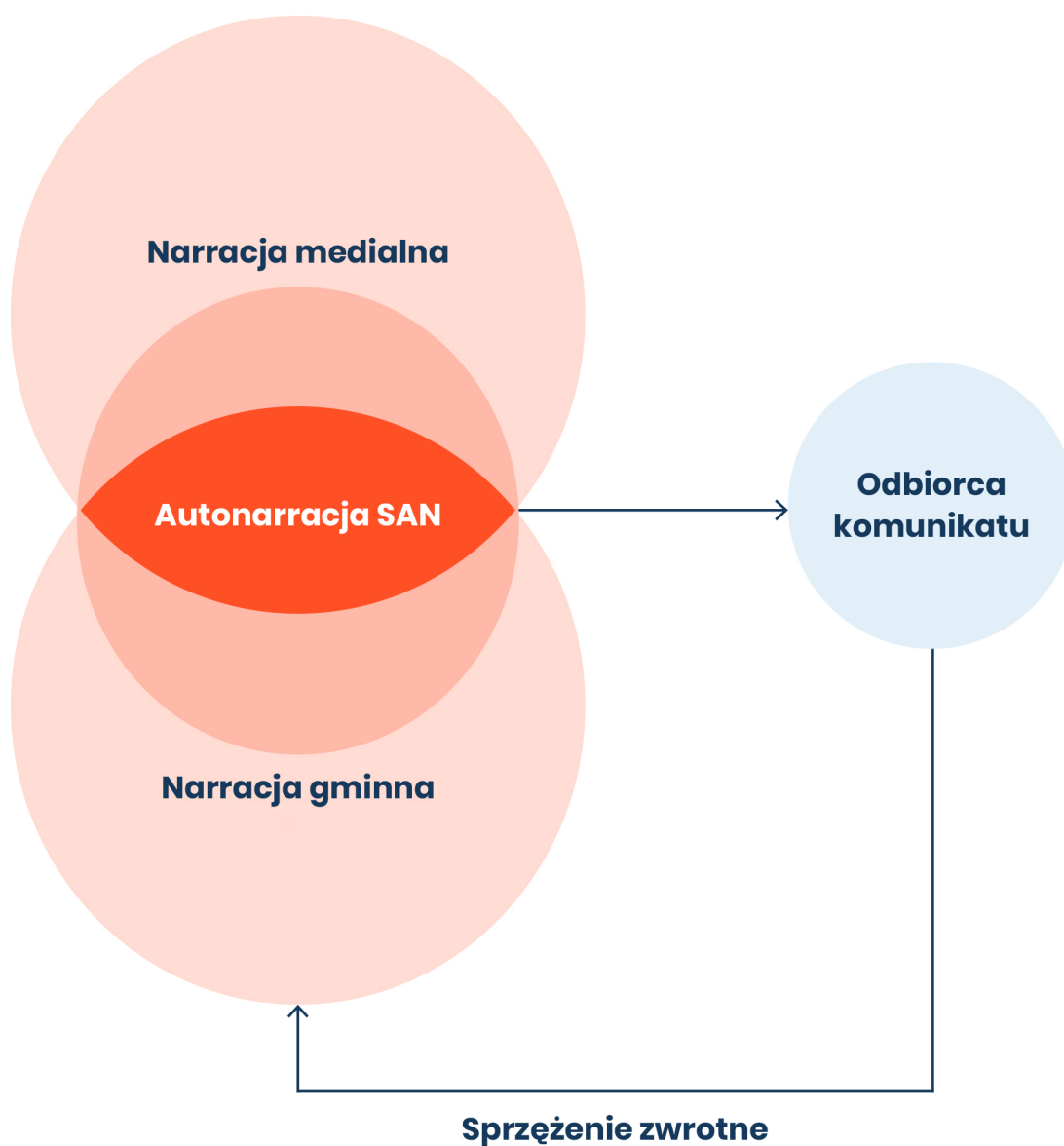
W kontekście analizowanych narracji oraz przyjętych kryteriów pojawia się pytanie o kierunek komunikacyjnego pozycjonowania SAN: w jakim stopniu, w opinii operatorów i podmiotów zaangażowanych w ich tworzenie, SAN powinna zbliżyć się do narracji gminnej, a w jakim może stanowić uzupełnienie oferty rynkowej? W tym przypadku szczególne znaczenie ma kryterium edukacyjne, wynikające z konieczności wyjaśnienia istoty nowego narzędzia. Należy jednak rozważyć, czy obecny sposób komunikowania SAN nie prowadzi do jej automatycznego osadzenia w jednej z istniejących narracji.

Brak wypracowanej tożsamości narracyjnej SAN na obecnym etapie utrudnia jej autonomiczne pozycjonowanie i innowacyjność, rozumianą jako nieprzynależenie do dwóch dominujących narracji funkcjonujących w obszarze mieszkalnictwa od lat.

Głównym celem rozdziału jest opisanie istniejących narracji wokół SAN (*Grafika 6*), które posłużą następnie do sformułowania rekomendacji wskazujących efektywne, elastyczne i pełne wykorzystanie SAN zarówno w odniesieniu do osób w kryzysie mieszkaniowym, jak i odbiorców ofert rynkowych. Dla skutecznego określenia kierunku rozwoju SAN przyjęto następujące cele pośrednie:

- wstępne opisanie charakterystyki narracji gminnej (odbiorca jako interesant) oraz rynkowej (odbiorca jako klient) w oparciu o kryteria edukacji, informacji i promocji,
- analizę autonarracji (na podstawie komunikatów tworzonych przez 14 istniejących SAN) w celu określenia obecnego umiejscowienia społecznych agencji najmu pomiędzy najmem komunalnym a rynkowym,
- analizę narracji zwrotnych, formułowanych przez osoby indywidualne, w tym decydentów, pod kątem odtwarzania elementów charakterystycznych dla narracji mieszkaniowych w kontekście SAN,
- wskazanie rekomendacji dotyczących narracji obliczonych na zmianę wizerunku SAN w zależności od pożądanego kierunku dalszego rozwoju.

Grafika 6. Źródła i przekąźniki składające się na dynamikę analizowanych komunikatów narracyjnych.



Źródło: Opracowanie własne.

Dla realizacji wskazanych celów zastosowano analizę narracji w oparciu o dane zastane (*desk research*), obejmujące ogólnodostępne materiały komunikacyjne publikowane online, w tym w mediach społecznościowych, oraz treści w mediach tradycyjnych. W procesie badawczym uwzględniono również krytyczne odniesienia do wybranych teorii, w tym elementów analizy dyskursu, co pozwoliło na uchwycenie relacji władzy obecnych w dyskursie mieszkaniowym.

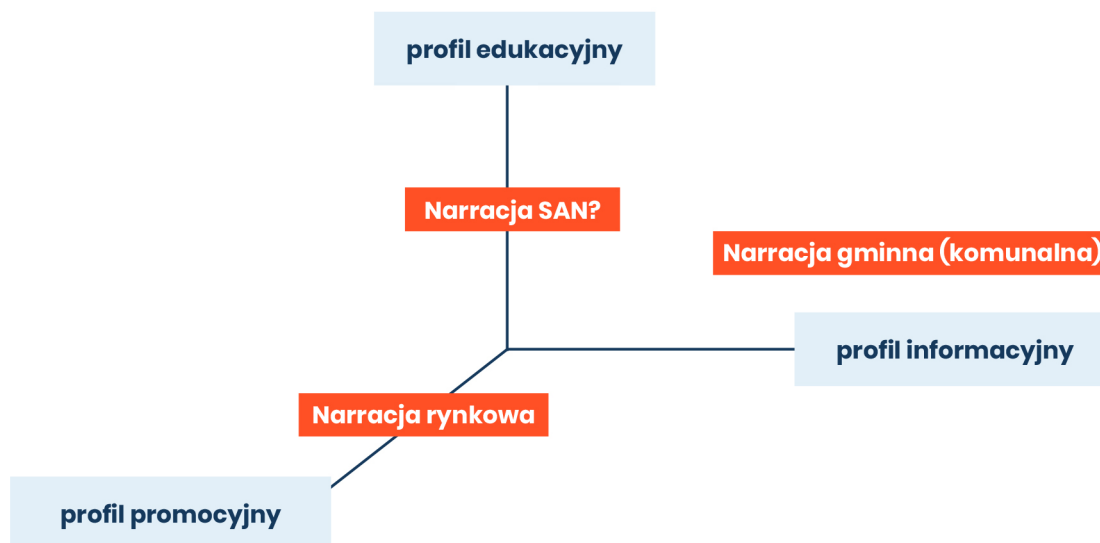
9.2. Narracja a grupy docelowe. Interesant, klient i ścieżka pośrednia

Spółeczna agencja najmu, ze względu na swoją specyfikę, może stanowić rozwiązanie odpowiadające potrzebom osób z różnych grup społecznych. Skuteczne prowadzenie narracji, która trafi do tak szerokiego grona odbiorców, jest jednak wyzwaniem, wynikającym m.in. z tego, że SAN funkcjonuje pomiędzy dwoma ugruntowanymi, w pewnym stopniu antagonistycznymi narracjami – komunalną (gminną) oraz rynkową. Rozróżnienie to jest widoczne w języku narracji, choć nie powinno być wartościowane: obie usługi mieszkaniowe są równie istotne i potrzebne, a ich specyfika wynika z odmiennych zasobów i możliwości.

Przyjęta w analizie skala obejmuje szersze spektrum rozwiązań mieszkaniowych, jednak wybór dwóch biegunów – **najmu gminnego i rynkowego** – służy zobrazowaniu odmiennych podejść narracyjnych do odbiorcy: interesanta w przypadku najmu komunalnego oraz klienta w odniesieniu do najmu rynkowego. Pokazuje przy tym niewystarczającą eksplorację ścieżki pośredniej, skierowanej m.in. do osób z luki czynszowej.

W celu wskazania podstawowych różnic pomiędzy skrajnymi narracjami – gminną (komunalną) i rynkową – przyjęto trzy kryteria analizy: edukacyjne, informacyjne oraz promocyjne. Jest to ujęcie uproszczone, jednak w kontekście raportu otwierającego zagadnienie stanowi wystarczającą podstawę do identyfikacji cech swoistych narracji pozwalającą przyjąć, że za figurami klienta i interesanta stoją określone profile narracyjne (Grafika 7).

Grafika 7. Profile narracji mieszkaniowych.



Źródło: Opracowanie własne.

Osoba, do której kierowana jest narracja gminna – interesant – stara się uzyskać mieszkanie z zasobu gminy. Staranie się jest tu pojęciem kluczowym: brak pewności co do otrzymania mieszkania wynika z ograniczonej dostępności lokali oraz zestawu warunków kwalifikacyjnych. **Z perspektywy narracji najważniejsze jest dostarczenie informacji dotyczących procedur, a nie budowanie przekazu promocyjnego.** Gmina nie ma potrzeby obudowywania swojej oferty elementami atrakcyjności – zasób komunalny jest jedyną opcją dla wielu osób, a popyt na mieszkania tańsze niż rynkowe przewyższa podaż. **W tym kontekście interesant pozostaje beneficjentem, nie klientem, a profil edukacyjny narracji ogranicza się do aspektów proceduralnych („jak to działa”, nie „dlaczego działa”).**

W przypadku klienta profil komunikacyjny przesunięty jest w stronę **promocji**.

Osoba poszukująca mieszkania na rynku prywatnym dokonuje wyboru spośród szerokiego wachlarza ofert, a relacja ulega odwróceniu – to mieszkanie „stara się” o klienta. Informacyjny charakter komunikatu ustępuje miejsca językowi perswazyjnemu, podkreślającemu atrakcyjność oferty. **Elementy edukacyjne, jeśli występują, mają charakter marginalny i sprowadzają się do narracji wizerunkowej (np. misja agencji, historia marki).** Omawiane narracje uszczegóławia *Grafika 8*.

Grafika 8. Uszczegółowienie charakterystyki narracji w zestawieniu z grupami odbiorców i typem najmu (gminny vs. rynkowy).

	FIGURA ODBIORCY NARRACJI	CHARAKTERYSTYKA NARRACJI
NAJEM GMINNY	<p>Interesant</p> <ul style="list-style-type: none"> Osoba starająca się o mieszkanie, Pozbawiona sprawczości, podlegająca procedurze, W społecznej recepcji oczekująca pomocy, Pozostająca poza polem ekonomicznym (zależna od mechanizmów wsparcia i pomocy społecznej), Osoba niewymagająca zrozumienia polityki mieszkaniowej – szuka mieszkania (pomocy), nie rozpoznania palety możliwości. 	<p>Narracja o profilu informacyjnym</p> <ul style="list-style-type: none"> Opisy procedur, podstawy prawne, wymagania i kryteria, Narracja kierowana do osób w różnych formach kryzysu, Narracja nawiązująca do mechanizmów pomocy społecznej, Narracja o ograniczonym profilu edukacyjnym (jednak z jego elementami).
NAJEM RYNKOWY	<p>Klient</p> <ul style="list-style-type: none"> Osoba wybierająca mieszkanie, Sprawcza w obrębie swoich możliwości finansowych, W społecznej recepcji, samodzielna, Funkcjonująca w obszarze ekonomicznym (kupno/najem – sprzedaż/wynajem), Osoba, w społecznym stereotypie, wybierająca najlepszą opcję spośród dostępnych na rynku mieszkaniowym. 	<p>Narracja o profilu promocyjnym</p> <ul style="list-style-type: none"> Opis skierowany na prezentację jakości w stosunku do ceny, Narracja kierowana do konkretnych grup odbiorców, posiadających kapitał, Narracja rynkowa, reklamowa, nawiązująca do relacji klient – produkt/usługa, Narracja pozbawiona profilu edukacyjnego.

Źródło: Opracowanie własne.

Brak wyraźnie ukształtowanej, autonomicznej narracji SAN sprawia, że komunikacja instrumentu łatwo wpisuje się w jeden z utrwalonych porządków – informacyjny (gminny)

lub promocyjny (rynkowy). W efekcie SAN bywa postrzegana przez pryzmat określonego typu odbiorcy, co ogranicza jej potencjał jako rozwiązania pośredniego. Powstaje zatem pytanie, w jaki sposób budować narrację SAN, aby zachować jej elastyczność i efektywność zarówno w obszarze wsparcia, jak i rynkowego poszerzania oferty? Wydaje się, że **istnieje tu konieczność stworzenia alternatywy dla istniejących narracji, budując dla SAN wspomnianą drogę środka, tj. między zasobem gminnym a rynkowym: dla osób z luki czynszowej, osób, dla których SAN może być etapem przejściowym z najmu na rynku prywatnym do kolejki po mieszkania gminne (i odwrotnie: z gminnych na rynek prywatny) czy dla osób, które oprócz samego mieszkania potrzebują dodatkowych usług wsparcia.**

Wypracowanie autonomicznej pozycji narracyjnej SAN oraz przekonanie odbiorców do postrzegania jej jako instrumentu adresowanego do osób znajdujących się pomiędzy segmentem komunalnym a rynkowym jest procesem złożonym, szczególnie z perspektywy użytkownika usługi mieszkaniowej. Wymaga to wzmocnienia komponentu edukacyjnego w komunikacji SAN, jasno wyjaśniającego zakres i zasady funkcjonowania instrumentu.

Usankcjonowanie narracji edukacyjnej i nadanie jej legitymacji na poziomie centralnym mogłoby zainicjować debatę o mieszkalnictwie, jego relacjach ekonomicznych oraz o grupach pozostających poza głównymi instrumentami polityki mieszkaniowej. Tak wykreowany obraz SAN mógłby stać się odpowiedzią na pytanie: co ma zrobić osoba, która nie może liczyć na wsparcie gminy, a jednocześnie nie stać jej na najem rynkowy?

Edukacyjny profil komunikatu SAN może stanowić rekomendację co do pożądanego kierunku narracji – edukacja ujawnia szare strefy dyskursu, inicjuje dialog pomiędzy ekstremami i otwiera przestrzeń do redefinicji polityki mieszkaniowej. Wprowadzenie tego elementu przez SAN mogłoby przełożyć się na szerszą debatę społeczną – o narzędziach, ich znaczeniu, relacjach między nimi oraz o koniecznych zmianach w systemie mieszkalnictwa.

Każde narzędzie społecznej zmiany potrzebuje jednak jasnej, klarownej misji, definicji i celu, dla którego zostało wdrożone. Ze względu na kontekst, w którym SAN powstaje (finansowanie zewnętrzne, związane z określonymi usługami społecznymi, możliwości gmin, zasoby mieszkaniowe, inne), rekomendowana narracja nie może być tworzona lokalnie – jej zasięg byłby ograniczony do najbliższego otoczenia, a potencjalna różnica pomiędzy obecną autonarracją i narracją dążącą do uniwersalizmu mogłaby być niezauważalna.

Społeczna agencja najmu, by funkcjonować w pełni efektywnie, poza uregulowaniem prawnym potrzebuje również opisanej, spójnej i politycznie jednorodnej wizji oraz misji. Ta jest możliwa jedynie z poziomu centralnego – narzucenie roli i miejsca SAN w polityce mieszkaniowej pozwoliłoby na wpisanie nowych i istniejących agencji w szerszą narrację i ukonstytuowanie nowego narzędzia.

Na tym etapie zasadne jest pytanie, w jaki sposób wizerunek SAN funkcjonuje obecnie w praktyce w polu dyskursywnym zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym. Wstępnej odpowiedzi dostarcza analiza autonarracji społecznych agencji najmu oraz komunikatów zwrotnych obecnych w mediach tradycyjnych i społecznościowych.

9.3. Analiza autonarracji SAN

Na potrzeby poniższej analizy zweryfikowano podstawowe nośniki komunikacyjne, powiązane ściśle z kreowaniem narracji bezpośrednio przez społeczną agencję najmu, jej operatora lub powiązaną gminę:

- strony internetowe konkretnych SAN (jeśli istniały),
- strony internetowe urzędów gmin (w tym ich Biuletyny Informacji Publicznej),
- strony internetowe operatorów,
- kanały w mediach społecznościowych SAN (zwłaszcza Facebook oraz LinkedIn),
- kanały w mediach społecznościowych operatorów,
- w części przypadków – lokalne media publiczne.

Podstawowym celem analizy pozostawało określenie, w którym miejscu – na skali pomiędzy narracją do figury klienta a narracją do figury interesanta – znajduje się aktualnie prowadzona narracja własna w wykonaniu społecznych agencji najmu (dalej: autonarracja). Przeanalizowane treści prowadzą do wniosku, że **autonarracje SAN**

rozwijają się wielotorowo i są zdywersyfikowane, lokując się na różnych punktach skali interesant–klient. Nie istnieje wspólny wzorzec narracji; każda agencja buduje ją odrębnie, w oparciu o lokalne uwarunkowania. Część narracji koncentruje się wyraźnie na odbiorcy jako interesancie, inne silniej akcentują podejście klienckie. Wiele SAN prowadzi przy tym politykę polifoniczną – ich komunikacja waha się między podejściem bardziej urzędniczym a relacyjnym, nastawionym na zaufanie i podkreślanie jakości usług. Powody występowania takiej różnorodności komunikacyjnej podzielono na dwie kategorie analityczne: wewnętrzne (związane z indywidualnymi decyzjami czy postępowaniem danego operatora) i zewnętrzne (wynikające z procesów prawnych i uzależnione od narzuconych z góry zmiennych). Należy przy tym zaznaczyć, że przyczyny zewnętrzne wymagają dodatkowego pogłębienia badawczego w celu weryfikacji przytaczanych tez.

W pierwszej kolejności przy diagnozie przyczyn wewnętrznych należy zaznaczyć, że przynajmniej u części SAN w widoczny sposób **nie zostały stworzone strategie komunikacyjne**, jasno i precyzyjnie formułujące cele, środki, grupy odbiorców oraz kierunki narracji. Może to wynikać z tego, że **SAN jest jednak instrumentem wytworzonym centralnie, a na samym poziomie centralnym narracja SAN również nie została jednoznacznie i wyczerpująco określona. W takiej sytuacji ciężar nadawania charakteru narracyjnego SAN spada na jej poszczególnych operatorów** – co wydaje się trudne, w szczególności na początkowych etapach tworzenia agencji. Po drugie, **różnorodność komunikacyjna SAN wynika z używania różnych kanałów komunikacji**: oficjalne strony gminy lub jej spółki komunalnej mają zwykle formalny, administracyjny ton, odpowiadający relacji urząd–interesant. Natomiast media społecznościowe SAN lub operatora (gdzie widnieją m.in. posty dotyczące SAN) używają łagodniejszego języka i nastawione są na interakcję, traktując odbiorcę bardziej jak klienta i skracając dystans wobec instytucji.

Odrębną kwestią pozostaje komunikacja kierowana do właścicieli mieszkań, których SAN stara się pozyskać do wydzierżawienia lokali. Ma ona w znacznej większości charakter kliencki, opiera się na budowaniu biznesowego zaufania i eksponowaniu korzyści. Nie będzie jednak szczegółowo analizowana w tym podrozdziale, choć wskazane zostaną kluczowe dobre praktyki obecne w autonarracjach SAN.

Najważniejszym czynnikiem zewnętrznym, wpływającym na kształt narracji SAN wydaje się **rodzaj operatora (wariant operacyjny SAN)**. W przypadku spółek komunalnych, posiadających wieloletnie doświadczenie w zarządzaniu zasobem mieszkaniowym, komunikacja często opiera się na utrwalonym, urzędowym modelu informacyjnym. W takiej konfiguracji odbiorca usługi SAN lokowany jest w pozycji interesanta, charakterystycznej dla narracji gminnej. W analizie uwzględniono również inne potencjalne czynniki

zewnątrzne: profil SAN, rodzaj zasobu lokalowego oraz wielkość miasta. Nie stwierdzono jednak ich wyraźnej, potwierdzonej korelacji z rodzajem stosowanej narracji. Wpływ tych czynników może jednak występować w przyszłości i należy uwzględnić potencjalność ich oddziaływania.

Na pograniczu między czynnikami wewnętrznymi a zewnętrznymi pozostaje finansowanie – za odpowiednimi działaniami komunikacyjnymi stać muszą oczywiście dedykowane środki, a ich brak najprawdopodobniej przekłada się na ilość uwagi poświęcanej budowaniu komunikacji.

Osobną kwestią, o odmiennym charakterze, jest sama częstość prowadzonej komunikacji:

u części agencji jest ona regularna i ożywiona, a część tworzy materiały komunikacyjne sporadycznie. Żadna z nich nie jest z zasady lepsza – intensywność i charakter narracji powinny wynikać z sytuacji i potrzeb konkretnej SAN. Przegląd narracji pokazuje, że SAN może komunikować się dyskretnie, bez wyraźnego adresowania odbiorcy jako interesanta czy klienta, a mimo to skutecznie realizować swoje zadania. Dyskretny profil komunikacyjny niesie jednak ryzyko: przy zbyt ograniczonych przekazach SAN może zacierać swoją tożsamość. SAN zachowuje swoją tożsamość tylko wtedy, gdy narracja pozwala odbiorcom jasno zrozumieć, czym jest społeczna agencja najmu i jakie korzyści oferuje.

9.3.1. Przegląd autonarracji

Niniejszy podrozdział zawiera wnioski ze zbiorczej analizy autonarracji istniejących 14 SAN (stan na koniec 2025 r.) oraz dwa wybrane studia przypadku: Społecznej Agencji Najmu w Tarnowie jako narracji kierowanej do figury interesanta oraz Społecznej Agencji Najmu we Wrocławiu jako kierowanej do figury klienta.

Zbiorcza analiza autonarracji SAN pozwoliła na ujęcie wniosków w ramach pięciu głównych kategorii:

- **Spójność i tożsamość SAN:** w wielu gminach SAN nie ma własnej tożsamości wizualnej ani komunikacyjnej: brak logo, spójnej oprawy graficznej, dedykowanych stron czy profili w mediach społecznościowych, a jej obecność ogranicza się do BIP lub zakładki na stronach operatorów. Skutkuje to postrzeganiem SAN jako projektu

lub zadania publicznego, zamiast elementu polityki mieszkaniowej, a także sprzyja mylnemu utożsamianiu jej z zasobem komunalnym.

- **Świadoma strategia komunikacji:** jak już zostało wspomniane, wiele SAN działa bez szerszego planu komunikacyjnego – publikują treści *ad hoc*, często o samym projekcie, a nie o funkcjonowaniu agencji, rzadko aktualizują informacje (w niektórych przypadkach nawet tylko kilka razy do roku) i nie mają jasno zdefiniowanego języka ani odbiorców. Rzadko używają infografik czy innych elementów wizualnych, a dobór kanałów bywa przypadkowy, co sugeruje brak mierzenia skuteczności przekazów. Tymczasem SAN jako nowe narzędzie wymagają budowania zaufania i zrozumienia, a przemyślana, celowana komunikacja jest kluczowa dla ich wiarygodności i rozpoznawalności.
- **Pełen pakiet informacji praktycznych:** w wielu przypadkach komunikaty są niepełne, m.in. brakuje informacji o długości umowy, standardzie lokali, wysokości czynszu czy dopłat, czytelnik jest pozostawiany z fragmentaryczną wiedzą. Często pierwszym elementem, na który trafia odbiorca, są regulaminy i kryteria, co podnosi próg wejścia i sprawia, że ciężko podjąć się dalszego czytania. Zdarzają się też komunikaty błędnie zrównujące mieszkania w SAN z mieszkaniami socjalnymi.
- **Rozbieżność między warstwą komunikacyjną a wymogami formalnymi:** w wielu przypadkach widać rozdźwięk między warstwą promocyjną a formalną procedurą. Jeśli nawet na stronach operatorów komunikaty są przyjazne, napisane językiem korzyści, starające się przyciągnąć klienta – po kliknięciu w formularze odbiorca trafia na skomplikowane regulaminy i listy załączników napisane urzędowym językiem. Warto zadbać o spójność: jeśli narracja jest kliencka, to ścieżka aplikacji powinna być również intuicyjna i uproszczona.
- **Dbałość o szczegóły:** wiele stron SAN wykazuje braki w dbałości o szczegóły, m.in. widoczne są błędy językowe, interpunkcyjne i strukturalne. Zdarza się np. że sekcja regulaminów pojawia się niespodziewanie w środku części o charakterze promocyjnym, zaburzając układ i zwiększając ryzyko pominięcia ważnych treści. Takie niedociągnięcia mogą sprawiać wrażenie braku profesjonalizmu i obniżać zaufanie do SAN. Staranne redagowanie materiałów internetowych jest więc bardzo zalecane.

Studium przypadku: SAN w Tarnowie

Kluczowym źródłem informacji o SAN w Tarnowie, a zarazem źródłem informacji na temat podjętej przez nią narracji jest przede wszystkim strona internetowa agencji³⁶. Strona została przejrzysto zaprojektowana, podzielono ją w sposób logiczny na kilka podstawowych zakładek, co sprawia, że dobrze się w niej nawiguje – a także posiada atrakcyjną, przyjazną dla oka warstwę wizualną. Odpowiedzi na pytanie, który z typów narracyjnych jest realizowany, udziela m.in. zakładka „Dla najemcy” (Grafika 9). W niej użytkownik odnajdzie z jednej strony oszczędne, choć jednocześnie wyczerpujące zestawienie profitów wynikających z korzystania z usług agencji, z drugiej – wyraźnie zaakcentowaną sekcję zawierającą linki do wszystkich podstawowych dokumentów: do ogłoszenia o naborze, kryteriów uczestnictwa, wzorów wniosku oraz oświadczeń.

Grafika 9. Widok zakładki „Dla najemcy” strony internetowej SAN w Tarnowie.



Źródło: Strona internetowa SAN w Tarnobrzegu [data dostępu: 5.01.2026].

36 Społeczna Agencja Najmu w Tarnobrzegu, <https://san.tarnobrzeg.pl/> [data dostępu: 20.01.2026].

Poziom rozwinięcia obu tych elementów jasno wskazuje wariant narracji. Potencjalny najemca, odwiedzając zakładkę, bardzo szybko trafia na kwestie formalne, natomiast język korzyści komunikatu jest zredukowany do koniecznego minimum. Ten drugi element jest widoczny w przekroju całej zawartości strony – występowanie kryterium promocyjnego narracji (por. *podrozdz. 9.1. Kontekst, cele, zakres oraz metodologia analizy*) zostało mocno ograniczone. Autonarracja SAN Tarnów pomija komponent tworzenia relacji z odbiorcą oraz nie dąży do podkreślenia jakości produktu – **w jej przypadku wartość ma mieszkanie samo w sobie**. W tym miejscu należy wspomnieć zależność typu narracyjnego od profilu SAN oraz rodzaju operatora: w przypadku SAN Tarnów operatorem jest Miejski Zarząd Budynków, a działalność agencji koncentruje się wyłącznie na pośrednictwie mieszkaniowym. Strona SAN ma zatem przede wszystkim umożliwić odbiorcy wejście w proces formalny, a eksploracja potencjału podejścia klienckiego nie jest agencji potrzebna.

Czynnikiem wpływającym na autonarrację SAN Tarnów jako zbliżoną do modelu interesanta jest sposób konstruowania komunikatu wobec odbiorcy. W analizowanych treściach – poza nagłówkiem strony głównej – nie ma bezpośrednich zwrotów do potencjalnego najemcy. Korzyści przedstawiane są w formie informacyjnej, bez elementów perswazyjnych, a odbiorca występuje jako beneficjent świadczenia. Taka konstrukcja utrzymuje wyraźny dystans pomiędzy instytucją a użytkownikiem usługi. Jednocześnie w przypadku SAN Tarnów grupa docelowa została jednoznacznie zdefiniowana. Jasne określenie odbiorcy stanowi istotny element spójnej narracji, ponieważ ogranicza ryzyko nieporozumień dotyczących zakresu wsparcia. Warto podkreślić ten aspekt, ponieważ nie wszystkie przeanalizowane autonarracje czytelnie definiowały odbiorcę, co w rezultacie może prowadzić do ponadprogramowych obciążeń kadry SAN względem nadmiarowej liczby składanych wniosków niekwalifikowalnych, którym i tak należy poświęcić czas.

Charakterystyczny dla narracji do figury interesanta jest język narracji: język formalny. Jest to element powtarzający się dla wszystkich autonarracji tego typu jako umiejscawiający odbiorcę w kontakcie z instytucją, urzędem. W przypadku SAN Tarnów pojawiają się wprawdzie w treściach również elementy języka semiformalnego, dopuszczającego umiarkowanie oficjalny dobór słów, jednak w dalszym ciągu dominuje język formalny.

Warto również zwrócić uwagę na wzorcowo zrealizowany przez agencję element edukacyjny – główna zakładka strony zawiera sekcję „Geneza powstania SAN Tarnów”, która opisuje sytuację mieszkaniową miasta. Kolejną zakładką jest „Czym jest SAN” (*Grafika 10*) i ta sekcja w przejrzysty sposób rozjaśnia koncepcję Społecznej Agencji Najmu w Tarnowie. Podejście tarnowskie jest w tej materii bardzo udane i zaleca się nowo powstającym SAN czerpanie inspiracji z tej właśnie praktyki.

Grafika 10. Widok zakładki „Czym jest SAN” strony internetowej SAN w Tarnowie.

Czym jest SAN

Beneficjentami projektu będą osoby reprezentujące różne grupy wiekowe i społeczne, w szczególności ludzie młodzi, rodziny, osoby z tzw. „luki czynszowej” poszukujące stabilizacji mieszkaniowej, również spoza Tarnowa, które są w trakcie podejmowania życiowych decyzji o miejscu zamieszkania.



SAN Tarnobrzeg ma być gwarancją stabilnego długoterminowego najmu ale nie najmu docelowego.

Jego idea jest umożliwienie stabilizacji finansowej osób, które następnie będą mogły skorzystać z innych ofert zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych np. wynajmu lokali z zasobów gminy na czas nieokreślony, najmu lokali oferowanych przez Tarnobrzegskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego czy też zakup własnego lokum (czynsz obniżony o 20-40% w zasobach SAN może ułatwić pewnej grupie najemców zgromadzenie oszczędności i zakup mieszkania na kredyt czyli przejście do zasobu właścicielskiego).

Adresaci projektu zostali wskazani w Uchwale Nr XCVII/920/2024 Rady Miejskiej w Tarnobrzegu z dnia 18 stycznia 2024 r. w sprawie zasad i kryteriów wynajmowania lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych przez osoby fizyczne z zasobów społecznej agencji najmu (Dz. U. Woj. Małop. poz.730).

Źródło: Strona internetowa SAN w Tarnobrzegu [data dostępu: 5.01.2026].

Studium przypadku: SAN we Wrocławiu

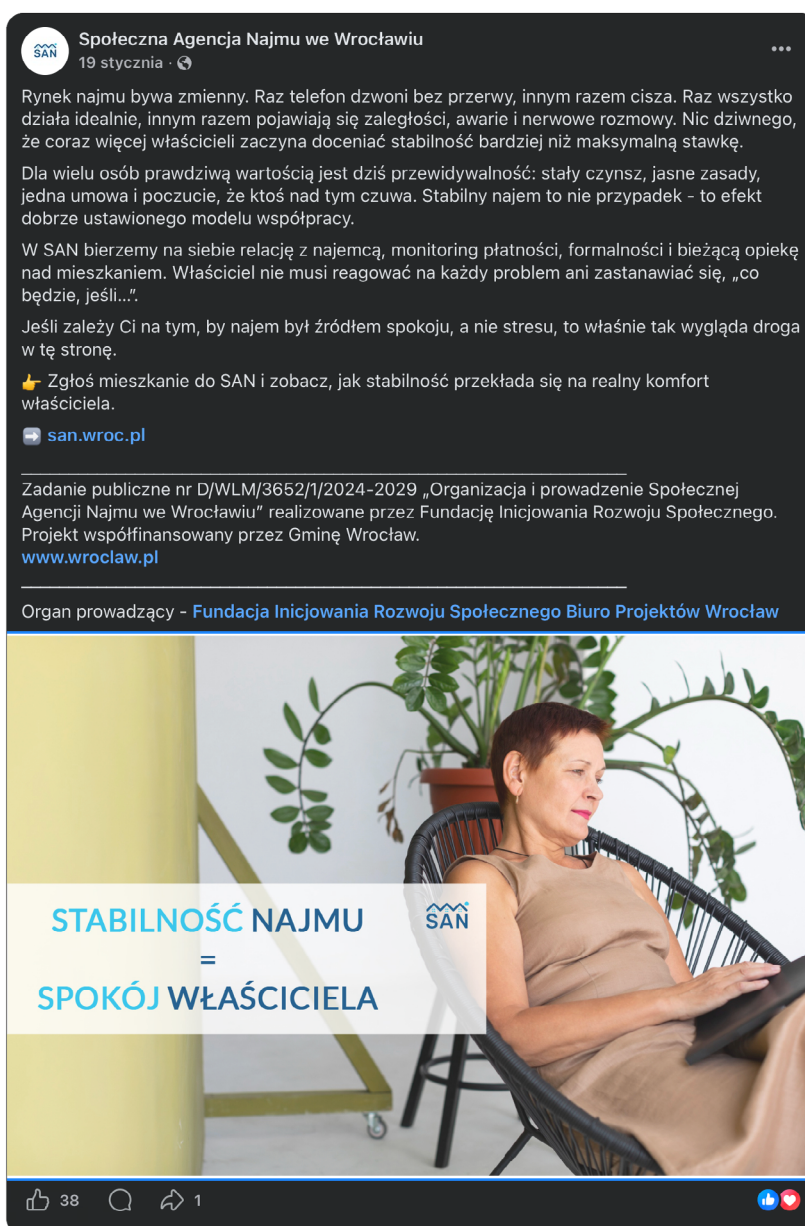
Model narracji zbliżony do figury klienta znajduje wyraźną realizację w przypadku SAN Wrocław. W tym przypadku analizie zostały poddane strona internetowa agencji³⁷ oraz jej profil na platformie Facebook³⁸. Komunikacja tej SAN ma charakter **regularny i aktywny** – cyklicznie publikowane są angażujące treści (Grafika 11), co sprzyja budowie relacji z odbiorcami oraz zwiększa rozpoznawalność instrumentu. Z komunikatów publikowanych

37 Społeczna Agencja Najmu we Wrocławiu, <https://san.wroc.pl/> [data dostępu: 20.01.2026].

38 Społeczna Agencja Najmu we Wrocławiu, <https://www.facebook.com/sanwroclaw/> [data dostępu: 20.01.2026].

w mediach społecznościowych wynika również **personalizacja przekazu – wskazywane są konkretne osoby zaangażowane w funkcjonowanie SAN, ich kompetencje oraz rozwój zawodowy**. Prezentowane są także informacje o skali i wynikach działalności agencji. Taka forma komunikacji wzmacnia wizerunek SAN jako podmiotu profesjonalnego i dostępnego, a jednocześnie sprzyja budowaniu zaufania odbiorców.

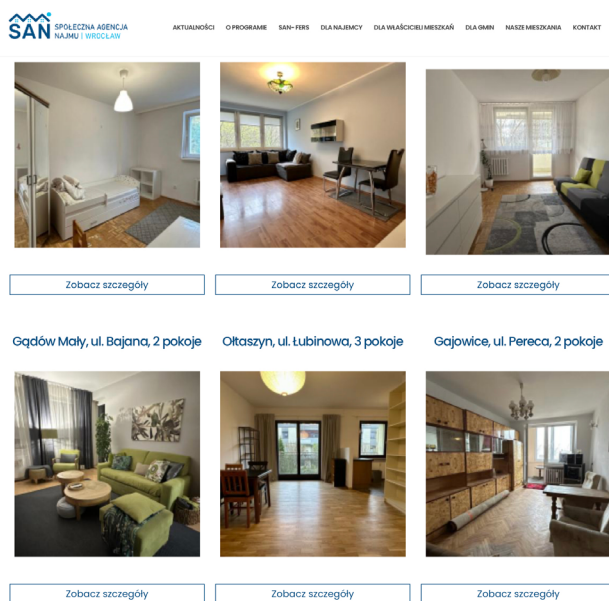
Grafika 11. Przykładowy post Społecznej Agencji Najmu we Wrocławiu na platformie Facebook.



Źródło: Profil Społecznej Agencji Najmu we Wrocławiu na platformie Facebook [data dostępu: 8.01.2026].

Przechodząc do samej strony internetowej, zwrócić należy uwagę na odmienność narracji w porównaniu z tą zastosowaną w Tarnowie. Przede wszystkim, strona SAN Wrocław konsekwentnie wykorzystuje rozbudowany, przemyślany język korzyści, który skierowany jest zarówno do właścicieli, jak i najemców. Autorzy materiału podkreślają wartości dodane, które powiązane są z dołączeniem do agencji, wskazują na wysoki standard samych mieszkań (sugeruje to również główne zdjęcie na stronie startowej, przedstawiające estetyczny lokal), jak i SAN jako usługi, podkreślają zapewnienie bezpieczeństwa obu stronom najmu poprzez minimalizację ryzyk. Udostępnione zostały standardowe wzory umów do wglądu, dzięki czemu zarówno właściciel mieszkania, jak i najemca mogą zweryfikować szczegółowo przyszłe zobowiązania nawet przed zawnioskowaniem do programu. Co jest szczególnie godne uwagi, autorzy strony przygotowali nawet osobną zakładkę „Nasze mieszkania” (Grafika 12), dzięki której odbiorcy mogą obejrzyć zdjęcia lokali (utwierdzając się przy tym w przekonaniu o ich dobrym standardzie), sprawdzić lokalizację oraz rozbudowany opis, a także zgłosić zainteresowanie najmem konkretnego mieszkania. Oferta jest szeroka, lokale zróżnicowane, o różnej wielkości oraz usytuowane w różnych częściach miasta. Ta funkcjonalność zbliża agencję do tradycyjnych agencji nieruchomości, czyniąc odbiorcę klientem. SAN dba o odbiorcę, buduje zaufanie, również poprzez bezpośrednie zwroty do odbiorcy, a także, ponownie, poprzez transparentność swojej kadry. Mieszkania mają swojego zarządcę, a najemcy – opiekuna.

Grafika 12. Widok zakładki „Nasze mieszkania” na stronie internetowej Społecznej Agencji Najmu we Wrocławiu.



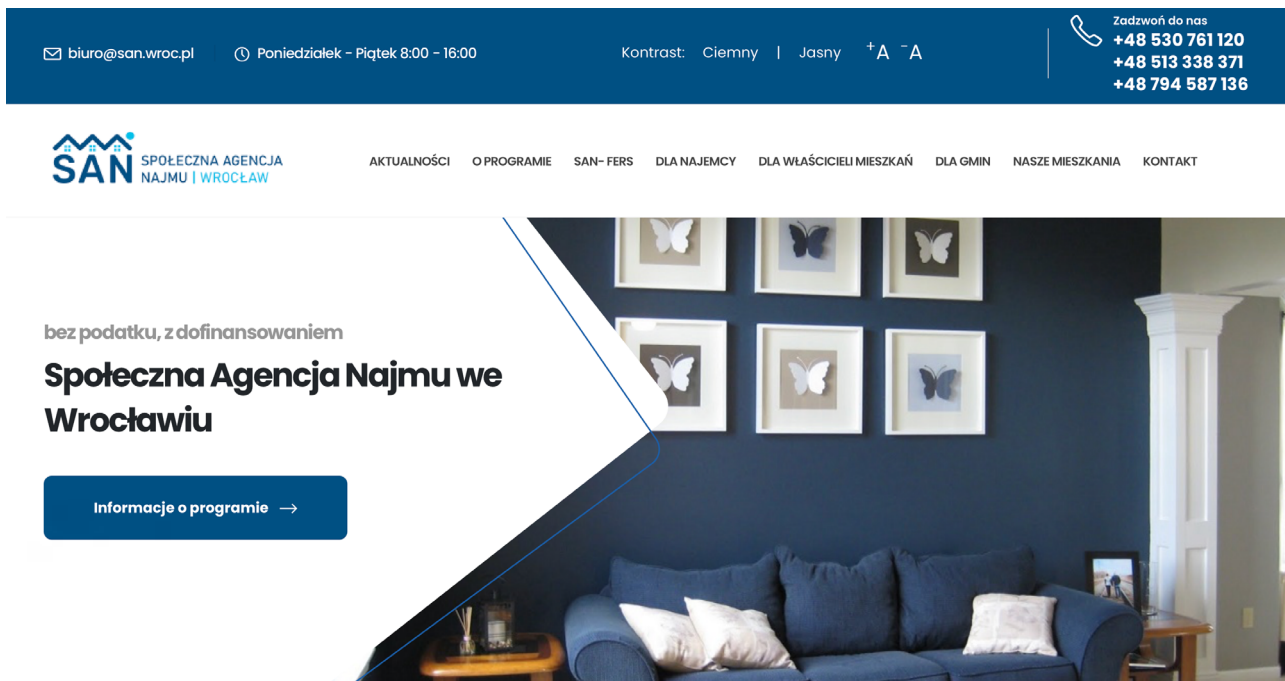
Źródło: Strona internetowa SAN we Wrocławiu [data dostępu: 19.04.2026].

Odmienny względem SAN Tarnów pozostaje również *stricte* formalny aspekt w komunikacji. W SAN Wrocław nabory organizowane są kilka razy w roku, a w czasie pomiędzy nimi (tak jak to było w momencie przeprowadzania poniższej analizy) strona wolna jest od regulaminów, wzorów wniosków oraz oświadczeń. Dla zachowania transparentności dostępne są szerokie kryteria uczestnictwa w SAN, co nie ma wpływu na to, że formalne elementy nie są dominujące w żadnej z zakładek strony. Ponad nimi, jednoznacznie dominujący jest tryb komunikacji kierowanej bezpośrednio do odbiorcy, językowo dostosowanej. W tym przypadku wyróżnia się bowiem język semiformalny, skracający dystans oraz posługujący się bardziej rozbudowanym wachlarzem stylistycznym.

W świetle powyższych spostrzeżeń, porównując oba typy narracyjne, postawić można kolejną podstawową tezę: tym, czego narracja SAN wymaga w pierwszej kolejności w przypadku interesanta, jest sprawność wobec mechanizmów i procedur biurokracji; tym, czego wymaga narracja SAN względem klienta, jest **jego zainteresowanie.**

Charakter przyjętej narracji SAN Wrocław dobrze ilustruje slogan, wielokrotnie pojawiający się na stronie internetowej: „SAN to mieszkanie. Bez podatku, z dofinansowaniem” (*Grafika 13*). Owo krótkie sformułowanie klarownie unaocznia to, że w przypadku SAN Wrocław **zarówno najemca, jak i właściciel znajdują się w tej samej pozycji jako klienci.** Jedno reklamowe zdanie, mające zachęcić odbiorcę do skorzystania z usług SAN, łączy w sobie zachętę skierowaną do właścicieli mieszkań oraz do przyszłych najemców. Taka praktyka może w naturalny sposób wiązać się z ułatwieniem kreowania kolejnych narracji, jako że **obie grupy odbiorców objęte są podobną komunikacją, język wykorzystywany w obu przypadkach, poziom argumentacji oraz stylistyka pozostają identyczne.**

Grafika 13. Widok okna głównego strony internetowej SAN we Wrocławiu.



Źródło: Strona internetowa SAN we Wrocławiu [data dostępu: 8.01.2026].

W kontekście kryteriów definiujących narrację w SAN Wrocław obecne są wszystkie trzy elementy: edukacja, informacja oraz promocja. Promocja jest zatem elementem różnicującym między Wrocławiem a Tarnowem, który pojawia się w całej okazałości w SAN wrocławskiej: jest to oczywista cecha wejścia autonarracji SAN w tryb klientki.

Zwrócić uwagę należy również na wiodącą kolorystykę strony. Dominują kolory biały oraz granatowy. Zestawienie to musi kojarzyć się z **kolorystyką stosowaną przez sektor biznesowy**: skojarzenia, jakie ewokuje, to profesjonalizm, wiarygodność, stabilność, czystość oraz przejrzystość. Porównanie tego designu z designem najpopularniejszych agencji nieruchomości w Polsce przynosi interesujący wniosek: **strona internetowa SAN Wrocław przypomina właśnie strony tradycyjnych agencji nieruchomości**. Wykorzystane na stronie treści precyzyjnie umiejscawiają również SAN w pozycji **pośrednika najmu**. Z jednej strony jest to oczywista cecha społecznej agencji najmu, ale zarazem element, który nie zawsze widoczny był w tak wyraźnym stopniu w autonarracjach innych SAN – a w szczególności, co zrozumiałe, w przypadku tych agencji, które bazują przede wszystkim na zasobie gminnym, nie na prywatnym. To również jest cecha zbliżająca wyraźnie SAN Wrocław do formuły tradycyjnej agencji nieruchomości.

W kontraście do eksponowanych tematów pomocy mieszkaniowej w przypadku obu analizowanych SAN zwrócić należy uwagę również na wyjątkowo dyskretne informacje dotyczące dodatkowych usług wsparcia. Zarówno SAN Wrocław, jak i SAN Tarnów realizują lub planują realizować takie usługi (w związku z ich uczestnictwem w konkursach FERS), przy czym taka informacja w przypadku stron internetowych obu agencji została zarysowana wyraźnie w tle mieszkania, u dołu zakładki lub w zwartym ciągu tekstowym.

Przeprowadzona analiza nie pozwala jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, jakie mogą być przyczyny takich podejść. W przypadku SAN Wrocław powodem może być podjęcie się jednolitej strategii komunikacyjnej uczynienia SAN podmiotem na wzór tradycyjnych agencji nieruchomości, na co wskazywałyby inne praktyki narracyjne tej SAN, przedstawione wcześniej. To może z kolei skłaniać agencję do marginalizacji sfery dodatkowych usług w podejmowanych działaniach komunikacyjnych. Hipoteza ta jest jednak niemożliwa do zweryfikowania na tym etapie, a samo zagadnienie wymaga dalszych, pogłębionych badań.

9.4. Analiza narracji w mediach (tradycyjnych i społecznościowych)

W tej części raportu przeanalizowano publicznie dostępne materiały internetowe, w których SAN pojawia się jako główny temat lub istotny wątek. Pominięto komunikację własną operatorów i gmin, aby uchwycić sposób opisywania instrumentu z perspektywy zewnętrznej – w mediach informacyjnych, branżowych, ekonomicznych oraz w przekazach instytucjonalnych kierowanych do szerokiej opinii publicznej.

Uwzględniono m.in. publikacje z lat 2024–2025, w tym w serwisie Samorząd PAP, mediach codziennych i na platformie X. Analizowane przekazy prezentują SAN w sposób szybko wpisujący je w utrwalone narracje o mieszkalnictwie – dotyczy to zarówno portali informacyjnych, jak i komentarzy w mediach społecznościowych. Jak wynika z poniższej analizy, dla tworzenia obrazu SAN kluczowe jest nie tyle wartościowanie pozytywne czy negatywne, lecz to, w jakiej ramie interpretacyjnej są osadzone oraz kto jest domyślnym odbiorcą komunikatu.

Rama administracyjno-samorządowa: SAN jako instrument systemowy dla gmin

W przekazach administracyjno-samorządowych SAN przedstawiane są głównie jako systemowy instrument dla gmin, z naciskiem na elementy organizacyjne: wsparcie, nabory, ośrodek, finansowanie i procedury. Rządowe komunikaty, m.in. o uruchomieniu ORNS³⁹, pokazują SAN jako narzędzie działań publicznych i wsparcia wdrożeniowego dla samorządów. Rządowy przekaz wpływa z kolei na media, dostarczając gotowych sformułowań i priorytetów (ośrodek, impuls, wsparcie gmin). W efekcie zwłaszcza media samorządowe i regionalne ujmują SAN głównie jako nowy element administracyjny, a dopiero w drugiej kolejności jako instrument rynku najmu. Media relacjonują więc pilotaże i decyzje samorządów, budując obraz SAN jako programu lokalnego, uruchamianego „od nowego roku”, „w ramach pilotażu” lub „na podstawie decyzji radnych”. Radio Gdańsk opisuje SAN jako element polityki miasta⁴⁰, Radio Wrocław podkreśla wsparcie dla gmin⁴¹, a media lokalne (jak Q4) przedstawiają SAN jako rozwiązanie projektowane dla konkretnych grup, np. seniorów⁴².

Przyczyn prowadzenia takiej wybiórczej merytorycznie komunikacji należałoby upatrywać w braku centralnie wytworzonej strategii komunikacji dla SAN oraz odpowiednich, gotowych materiałów informacyjno-promocyjnych, które ograniczałyby nietrafne opisy SAN jako modelu. Choć we wcześniejszej rządowej narracji, np. w trakcie procesu legislacyjnego⁴³, akcent bezpieczeństwa właściciela był komunikowany wprost

39 Gov.pl, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/dajemy-impuls-dla-rozwoju-spoecznych-agencji-najmu> [data dostępu: 14.01.2026].

40 Radio Gdańsk, <https://radiogdansk.pl/wiadomosci/region/trojmiasto/2025/11/27/od-nowego-roku-gdansk-rozpoznie-pilotaz-spoecznej-agencji-najmu/> [data dostępu: 14.01.2026].

41 Radio Wrocław, <https://www.radiowroclaw.pl/articles/view/148260/Ruszyl-Osrodek-Rozwoju-Najmu-Spoeczno-nowe-wsparcie-dla-gmin> [data dostępu: 14.01.2026].

42 Q4, Q4.pl – Radni zdecydowali. Społeczna Agencja Najmu ułatwi życie seniorom, <https://q4.pl/aktualnosci/2025/08/27/radni-zdecydowali-spoeczna-agencja-najmu-ulatwi-zycie-seniorom> [data dostępu: 14.01.2026].

43 PAP MediaRoom, <https://pap-mediroom.pl/polityka-i-spoeczenstwo/mrpit-zwiekszamy-dostepnosc-mieszkan-sejm-uchwalil-ustawe-wprowadzajaca> [data dostępu: 15.01.2026].

(np. o gwarancjach i roli operatora), obecnie zarówno w komunikacji szczebla rządowego, jak i treściach tworzonych lokalnie niedostatecznie wybrzmiewa specyfika SAN jako instrumentu pośredniczącego, w tym: praca z właścicielami mieszkań, redukcja ryzyka, stabilizacja najmu i łączenie zamieszkiwania z usługami środowiskowymi. Przez to **SAN pojawiają się w mediach przede wszystkim jako narzędzie gmin i/lub odpowiedź na wysokie czynsze, a rzadziej jako specyficzny mechanizm łączący logikę rynku prywatnego i polityki społecznej**, co przekłada się na mylne stawianie znaku równości między SAN a zasobem gminnym i zasadami rządzącymi tym zasobem.

Rama poradnikowo-konsumencka: SAN jako odpowiedź na wysokie czynsze i trudności w najmie

W portalach poradnikowych i konsumenckich SAN częściej przedstawiane są jako odpowiedź na problemy codziennego życia: wysokie czynsze, trudności ze znalezieniem mieszkania i presję kosztową.

Przekaz ma charakter promocyjno-edukacyjny, a domyślnym odbiorcą staje się osoba poszukująca lokum. W publikacjach medialnych SAN opisywane są głównie jako „pomoc w znalezieniu mieszkania”, bez podkreślania konstrukcji narzędzia czy warunków jego działania⁴⁴, co buduje narrację silnie użytkową i wzmacnia przekaz, że SAN to program, który ma poprawić sytuację najemcy⁴⁵.

W tej ramie SAN są wciągane w narrację rynkową, gdzie kluczową kategorią staje się cena i dostępność tu i teraz, a słabiej wybrzmiewają: stabilność najmu, praca z ryzykiem, rola właścicieli mieszkań i powiązanie z usługami, które stanowią nową jakość rozwiązań okołomieszkaniowych dostępnych nie tylko dla osób najbardziej potrzebujących, ale również osób z luki czynszowej. Dodatkowo część materiałów przedstawia zawężoną liczbę

44 Interia Biznes, <https://biznes.interia.pl/nieruchomosci/news-rusza-osrodek-wspierajacy-spoleczny-najem-ma-pomoc-znalezc-m,nld,22501494> [data dostępu: 16.01.2026].

45 Murator, <https://murator-dom.pl/prawo/finanse/masz-dosc-wysokich-czynszow-ten-rzadowy-program-moze-zmienic-twoje-zycie-aa-LaoY-sNbZ-z7LC.html> [data dostępu: 16.01.2026].

grup docelowych (np. do młodych, osób bez zdolności kredytowej albo „tych, których nie stać”) i – prawdopodobnie – zbytniego upraszczania funkcjonalności instrumentu⁴⁶.

9.4.1. Narracje zwrotne w mediach społecznościowych na przykładzie portalu X

Na platformie X SAN funkcjonują jako pojęcie o nieustalonym znaczeniu, które różni aktorzy interpretują w oparciu o znane kategorie: gminne vs. rynkowe, „dla potrzebujących” vs. „dla pracujących”, „program” vs. „instrument”. W efekcie komunikacja redukuje złożoność SAN do prostych etykiet, przez co SAN nie funkcjonują jako neutralny instrument polityki mieszkaniowej, ale jako symbol, który szybko zostaje wciągnięty w istniejące linie sporów dotyczących mieszkalnictwa: relacji między państwem a rynkiem, moralną ocenę osób o niższych dochodach, problemu pustostanów i prawa własności, a także ocen całego pakietu działań rządu. Jakościowo stanowi to inny krajobraz niż w mediach tradycyjnych: na X przekaz jest krótszy, bardziej emocjonalny i często wpasowuje SAN w jedną z dwóch dominujących narracji (komunalny/interesant vs. rynkowy/klient). Jednocześnie na X bardzo wyraźnie ujawnia się druga oś, czyli lęk o ryzyko i egzekwowalność umów. Wpis Jakuba Mościckiego z 21 grudnia 2025 r. (Grafika 14) przedstawia SAN jako odpowiedź na, w jego ocenie, skutki nadmiernej ochrony lokatorskiej.

Grafika 14. Wpis użytkownika @Jakub_moscicki na platformie X z 21 grudnia 2025 r.

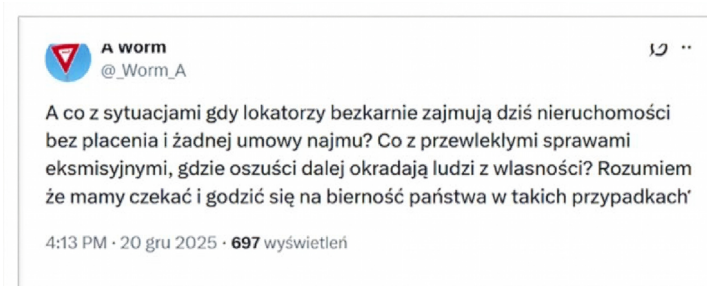


Źródło: Platforma X [data dostępu: 13.01.2026].

46 WawaNews, <https://wawanews.pl/dla-kogo-rzadowy-program-najem-spoeczny/> [data dostępu: 16.01.2026].

W komentarzach powraca też pytanie o sytuacje graniczne, m.in. nielegalne zajmowanie lokalu i ochronę interesu właściciela (*Grafika 15*). Z punktu widzenia reputacji SAN to kluczowe: dyskusja wchodzi w obszar silnie spolaryzowany emocjonalnie, a SAN łatwo zostają ustawione jako proteza dla systemu prawa najmu, zamiast jako narzędzie redukcji ryzyka dla właściciela dzięki pośrednictwu instytucjonalnemu, standaryzacji i zarządzaniu relacją umowną.

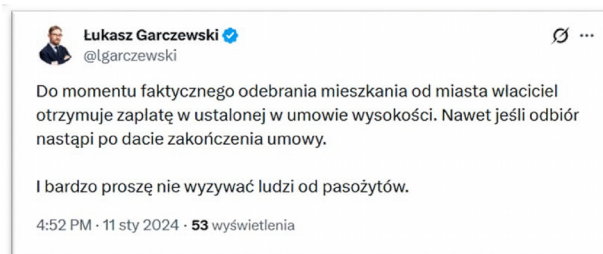
Grafika 15. Wpis użytkownika @_Worm_A na platformie X z 20 grudnia 2025 r.



Źródło: Platforma X [data dostępu: 13.01.2026].

W materiałach z X widać jednak także momenty, w których dyskusja przechodzi z emocjonalnych skrótów na spokojne doprecyzowanie mechanizmu, np. obietnicę pokrycia kosztów najmu w każdym wypadku (*Grafika 16*), a w późniejszych odpowiedziach również wyjaśnienia dotyczące długich umów i mechanizmów waloryzacji.

Grafika 16. Wpis użytkownika @lgarczewski na platformie X z 11 stycznia 2024 r.



Źródło: Platforma X [data dostępu: 13.01.2026].

W tym samym miejscu pojawia się też ważny sygnał normatywny dotyczący języka debaty („proszę nie wyzywać ludzi od pasożytów”; X, @lgarczewski, 11.01.2024 r.; *Grafika 16*),

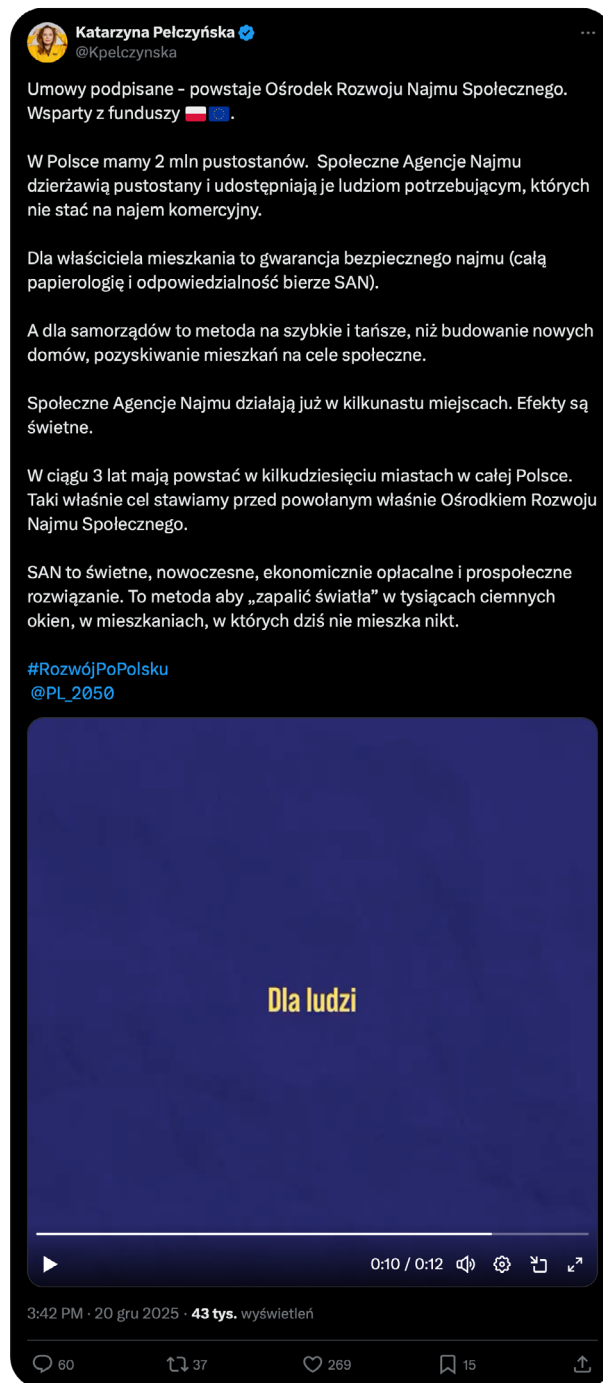
który pokazuje, że **reputacja instrumentu jest podatna nie tylko na fakty, ale też na styl rozmowy**. Tego typu wypowiedzi są szczególnie istotne, bo odpowiadają dokładnie na te punkty, które na X generują największy niepokój: trwałość relacji, bezpieczeństwo finansowe, przewidywalność warunków.

Warto odnotować, że w mediach społecznościowych widoczny jest też komponent *stricte* polityczny w sensie obecności aktorów politycznych i instytucjonalnych (wpisy ministrów, kont ministerialnych, reakcje osób pełniących obecnie lub pełniących wcześniej funkcje publiczne). W praktyce oznacza to, że SAN – nawet jeśli projektowane jako narzędzie lokalne i operacyjne – są komunikacyjnie osadzone w polu polityki publicznej i mogą być odbierane przez część użytkowników jako element szerszej agendy mieszkaniowej. To osadzenie nie musi być negatywne, ale zwiększa ryzyko, że odbiór SAN będzie filtrowany przez ogólne nastawienie do instytucji państwa, a nie przez zrozumienie mechanizmu.

Platforma X również kieruje SAN w stronę dwóch dominujących dyskursów mieszkaniowych: **gminnego oraz rynkowego**. Przekazy instytucjonalne wzmacniają wymiar komunalno-systemowy (umowy, program, miasta, narzędzie dla samorządów), natomiast komentarze użytkowników często kierują debatę w stronę wymiaru rynkowo-konfliktowego (ryzyko, egzekucja, ochrona, „problematyczni lokatorzy”).

W obu nurtach relatywnie słabo wybrzmiewa to, co stanowi o specyfice SAN jako instrumentu pośredniego: praca z właścicielami i standaryzacja relacji, redukcja ryzyka poprzez pośrednictwo, stabilizacja najmu czy możliwość łączenia zamieszkiwania z usługami środowiskowymi. Pojawia się to raczej punktowo, w komunikatach rządowych („papierologię i odpowiedzialność bierze SAN”; X, @Kpelczynska, 20.12.2025 r.; *Grafika 17*) lub w odpowiedziach doprecyzowujących w wątkach (X, @lgarczewski, 11.01.2024 r.; *Grafika 16*), ale rzadko buduje główną narrację.

Grafika 17. Wpis użytkownika @Kpelczynska na platformie X z 20 grudnia 2025 r.



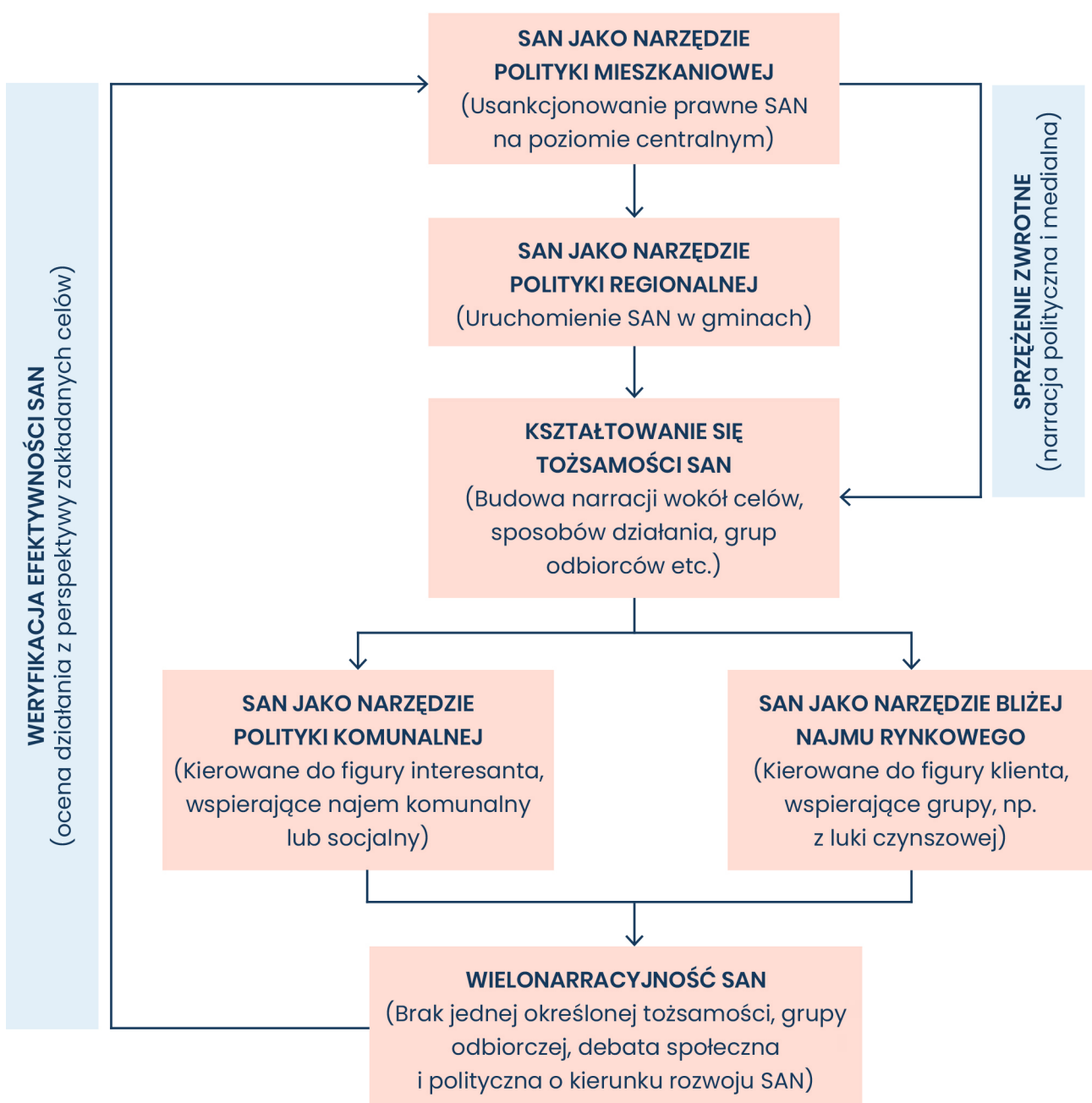
Źródło: platforma X [data dostępu: 13.01.2026].

Z przeprowadzonych analiz wynika wniosek praktyczny: dyskusje na X ujawniają, jakie kwestie społeczne są najbardziej zapalne (bezpieczeństwo, egzekucja, niepłacenie, sytuacje graniczne), a gdzie komunikacja o SAN powinna być najdokładniejsza, najbardziej odporna na uproszczenia i oparta na jasnym tłumaczeniu mechanizmu.

9.5. Podsumowanie i wnioski

Wstępna, jak już zaznaczono na początku rozdziału, analiza dyskursu mieszkaniowego w Polsce oraz obecnej w jego ramach narracji związanej ze społecznymi agencjami najmu, rysuje dość nietypowy scenariusz nadawania sensu, celu czy tożsamości SAN (Grafika 18).

Grafika 18. Podsumowanie analizy narracji SAN.



Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie zebranych materiałów oraz ich analizy można postawić hipotezę, że obecnie, przy 14 istniejących w Polsce społecznych agencjach najmu, właściwa tożsamość samego narzędzia dopiero się kształtuje, pojedyncze SAN natomiast stanowią nie tyle emanację głównej tożsamości, ile podstawę do jej konstytuowania – w tym wypracowania sposobów na dotarcie do interesariuszy pomiędzy zasobem gminnym a prywatnym. SAN wciąż funkcjonują w przestrzeni definicyjnej wyznaczonej przez dwa dominujące porządki: narrację gminną oraz narrację rynkową, co utrudnia budowanie własnej, autonomicznej tożsamości komunikacyjnej i sprawia, że SAN są raczej dopisywane do istniejących ram interpretacyjnych. Dodatkowo analiza narracji obecnej w mediach, zarówno tradycyjnych, jak i społecznościowych, jednoznacznie pokazuje, że SAN są chętnie włączane w spory i podziały dotyczące mieszkalnictwa. Zjawisko to utrudnia nie tylko popularyzację instrumentu, lecz również jego właściwe zrozumienie przez odbiorców o różnych profilach potrzeb mieszkaniowych.

Znaczącym wyzwaniem w tym kontekście jest brak wspólnej, centralnej narracji oraz zestandaryzowanych materiałów edukacyjnych, które mogłyby stanowić punkt odniesienia dla lokalnych operatorów. W efekcie SAN lokalne konstruują swoje opowieści w sposób niespójny i zróżnicowany, często odzwierciedlając lokalne praktyki, możliwości i ograniczenia operatora czy gminy. Sama sytuacja tworzenia się wizji, misji, narracji (tożsamości) SAN nie jest przy tym zjawiskiem negatywnym – pozwala ujawnić potencjalne zastosowania SAN, przeanalizować działające efektywnie sposoby działania i budowania narracji, a na dalszym etapie wytworzyć jednorodne, wspólne dla wszystkich SAN oraz ich interesariuszy stanowisko co do swojego miejsca w szerszej rozumianej polityce mieszkaniowej.

Wnioski z przeprowadzonej analizy wskazują na konieczność nie tylko budowy wspólnej tożsamości narracyjnej SAN, lecz także większej troski **o projektowanie komunikacji jako integralnej części funkcjonowania instrumentu.**

Jasno opisany profil odbiorcy, dostępność praktycznych informacji, dbałość o ton i strukturę przekazów oraz spójność między warstwą promocyjną a proceduralną powinny stać się standardem.

Zważywszy na stopień cyfryzacji życia codziennego, zrozumienie i odpowiednie zaprojektowanie narracji nie powinno być elementem dodatkowym, lecz ważnym elementem wpływającym na skuteczność SAN jako narzędzia polityki mieszkaniowej o charakterze pośrednim i innowacyjnym.

Reasumując, obecnie ogólna wizja SAN (w skali makro) kształtowana jest na podstawie dyskusji opartej na pojedynczych, dobrych praktykach, pochodzących z gmin i ich przekształceniach w narracje medialne czy polityczne w ramach sprzężenia zwrotnego. Ze względu na zróżnicowanie tych komunikatów potrzebny jest podmiot, który dokonałby ich efektywnego połączenia, najlepiej z legitymacją do tego typu działania z poziomu centralnego - wydaje się, że ORNS może skutecznie realizować tak wskazane zadanie.

X

Przegląd rekomendacji

Przegląd rekomendacji

Niniejszy rozdział stanowi syntetyczne podsumowanie kluczowych wniosków płynących z całości analiz przedstawionych w raporcie oraz porządkuje je w postaci rekomendacji o charakterze przekrojowym i systemowym. Jego celem nie jest formułowanie nowych koncepcji instrumentów, lecz zebranie i ustrukturyzowanie warunków, które muszą zostać spełnione, aby społeczne agencje najmu mogły funkcjonować w sposób trwały, przewidywalny i skalowalny w różnych kontekstach lokalnych.

Przedstawione rekomendacje odnoszą się do podstawowych ram funkcjonowania SAN jako instrumentu. Obejmują one kwestie umiejscowienia SAN w polityce publicznej, stabilności finansowania, relacji instytucjonalnych pomiędzy gminą a operatorem, zdolności organizacyjnych, standardów operacyjnych, a także uwarunkowań narracyjnych i komunikacyjnych wpływających na społeczną akceptację oraz odporność reputacyjną SAN.

Analizy pokazują, że główne wyzwania rozwoju społecznych agencji najmu nie wynikają z samej idei tego instrumentu, lecz z niespójnych warunków jego wdrażania oraz – w części przypadków – z dominacji rozwiązań właściwych dla fazy pilotażowej. W szczególności dotyczą one dominacji logiki projektowej, rozproszenia odpowiedzialności pomiędzy poziomem centralnym i lokalnym, braku jednoznacznych (a jednocześnie nadal elastycznych) ram systemowych oraz ograniczonych mechanizmów monitoringu i uczenia się w czasie. Jednocześnie analiza potwierdza, że przy spełnieniu określonych warunków SAN mogą stać się stabilnym elementem lokalnej polityki mieszkaniowej, zdolnym do adaptacji do zróżnicowanych potrzeb i rynków.

Przedstawione rekomendacje (*Tabela 6*) mają charakter ramowy, koncentrując się na warunkach systemowych, podziale odpowiedzialności i minimalnych standardach, unikając projektowania parametrów technicznych konkretnych instrumentów. Zostały sformułowane w taki sposób, aby mogły być stosowane w różnych typach gmin oraz aby stanowić punkt odniesienia zarówno dla dalszych prac legislacyjnych i programowych, jak i dla decyzji strategicznych podejmowanych na poziomie lokalnym. W tym sensie rozdział ten pełni

funkcję porządkującą, domykając część analityczną raportu i tworząc wspólną podstawę dla dalszego rozwoju społecznych agencji najmu jako trwałego instrumentu polityki publicznej.

Tabela 6: Przegląd rekomendacji.

Zakres problemowy	Wniosek z analizy	Rekomendacja	Warunki odporności/ uwagi krytyczne
Ramy systemowe i standaryzacja	Zbyt duża różnorodność modeli lokalnych zwiększa ryzyko wdrożeniowe i utrudnia skalowanie, ale pełna uniformizacja grozi utratą elastyczności.	Opracować krajowe ramy wdrożeniowe SAN obejmujące standardy minimalne (organizacyjne, finansowe, relacyjne) przy jednoczesnym zachowaniu przestrzeni na lokalne dostosowanie modeli.	Standaryzować ramy i procesy, nie grupy docelowe ani zakres wsparcia; unikać „jednego wzorca SAN”. Standardy powinny być minimalne, nie sztywne. Konieczność zachowania przestrzeni do adaptacji lokalnej.
Umieszczenie SAN w polityce publicznej	SAN jest mylona z pomocą społeczną, tracąc atrakcyjność dla właścicieli i dla grup takich jak osoby z luki czynszowej. Brak jednoznacznego, a jednocześnie elastycznego zakotwiczenia sprzyja błędnemu rozumieniu, czym jest społeczna agencja najmu, wystawiając SAN na populistyczne ataki i zwiększając ryzyko polityczne po stronie gmin.	Zapewnić jednoznaczne, lecz funkcjonalnie elastyczne umiejscowienie SAN w polityce mieszkaniowej, z wyraźnym wskazaniem ich roli jako instrumentu pośredniczącego między rynkiem najmu a systemem usług społecznych.	Unikać sztywnego przypisania SAN wyłącznie do polityki społecznej lub wyłącznie do mieszkalnictwa; akcentować funkcję, nie sektor. Wyjaśniać, kto może skorzystać z SAN – jakie są grupy docelowe instrumentu.
Logika finansowania	Dominacja logiki projektowej osłabia trwałość SAN i zniechęca gminy do decyzji długofalowych oraz sprzyja tworzeniu rozwiązań nie w oparciu o dane i potrzeby lokalne, ale o dostępne finansowanie.	Stopniowo odchodzić od wyłącznej logiki projektowej na rzecz stabilnych mechanizmów finansowania podstawowej działalności SAN, uzupełnianych środkami projektowymi. Prowadzić lokalne diagnozy potrzeb mieszkaniowych i dopasować formułę SAN do rzeczywistych potrzeb gminy.	Konieczne rozdzielić strumienie finansowania: finansowanie operacyjne i finansowanie usług. Uwzględnić różnice między operatorami (np. NGO vs. spółki komunalne).

Zakres problemowy	Wniosek z analizy	Rekomendacja	Warunki odporności/ uwagi krytyczne
Mechanizmy ograniczania ryzyka po stronie właścicieli i SAN	Jedną z kluczowych barier rozwoju SAN pozostaje ryzyko najmu postrzegane przez właścicieli lokali oraz same podmioty prowadzące SAN. Dotyczy to w szczególności obaw przed zaległościami czynszowymi, kosztami przywrócenia lokalu do właściwego stanu po zakończeniu najmu oraz braku wystarczających zabezpieczeń w sytuacjach kryzysowych. Brak wspólnego, systemowego instrumentu gwarancyjnego ogranicza skalowanie modelu, utrudnia pozyskiwanie mieszkań z rynku prywatnego i zwiększa zależność od doraźnych, lokalnych rozwiązań.	Utworzyć ogólnokrajowy fundusz gwarancyjny dla SAN jako instrument publiczny lub quasi-publiczny, służący ograniczeniu ryzyka po stronie właścicieli mieszkań oraz podmiotów prowadzących SAN. Fundusz powinien pokrywać w jasno określonym zakresie szkody ponadstandardowe, zaległości czynszowe oraz inne uzasadnione koszty wynikające z niewywiązania się z obowiązków najemców. Instrument ten powinien uzupełniać, a nie zastępować standardowe mechanizmy zarządzania ryzykiem oraz być powiązany z jednolitymi zasadami kwalifikowalności, procedurą zgłaszania roszczeń i minimalnymi standardami działania SAN.	Fundusz nie powinien prowadzić do przetrzucenia całego ryzyka na sektor publiczny ani osłabiać motywacji SAN do starannej selekcji, monitorowania i wspierania najemców. Konieczne jest precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności funduszu, limitów wsparcia, katalogu zdarzeń objętych gwarancją oraz zasad współodpowiedzialności SAN. Instrument powinien być prosty operacyjnie, wiarygodny finansowo i dostępny także dla mniejszych SAN, a jego konstrukcja powinna minimalizować nadmierne obciążenia administracyjne oraz ryzyko nadużyć.
Niska podaż lokali prywatnych i dominacja zasobu gminnego	Większość SAN opiera się nadal na zasobie gminnym, co ogranicza możliwość skalowania instrumentu zgodnie z jego intencją „uspołeczniania najmu” na rynku prywatnym.	Zwiększać udział lokali prywatnych w zasobie SAN poprzez pakiet działań: -ogólnopolskie kampanie informacyjne tłumaczące zasady funkcjonowania SAN, zachęty dla właścicieli oraz korzyści wynikające ze współpracy; lokalne kampanie informacyjne prowadzone wspólnie	Przedstawić rzeczywiste zasady współpracy i jasno komunikować zabezpieczenia dla właścicieli. Narracja SAN nie może być kojarzona jedynie z pomocą społeczną: musi pozycjonować SAN przede wszystkim jako instrument mieszkaniowy.

Zakres problemowy	Wniosek z analizy	Rekomendacja	Warunki odporności/ uwagi krytyczne
brak	brak	przez gminy i operatorów, budujące zaufanie i świadomość wśród właścicieli, mieszkańców oraz pośredników; standaryzację umów i uproszczenie procedur współpracy z właścicielami prywatnymi Rozszerzyć finansowanie z Funduszu Dopłat o wykończenia lokali z rynku pierwotnego (deweloperzy, fundusze inwestycyjne) koszt byłby rozliczany w czynszu. Takie finansowanie uwolniłoby pustostany z rynku pierwotnego analogicznie do pustostanów z rynku wtórnego.	brak
	Operatorzy mają trudność z dotarciem do właścicieli prywatnych i przekonania ich do dzierżawy mieszkania do SAN.	Wsparcie i szkolenia z pozyskiwania mieszkań (tzw. scouting mieszkaniowy) z rynku prywatnego dla operatorów SAN, w tym obejmujące: metody docierania do właścicieli „niewidocznych” na rynku oraz technik identyfikacji pustych mieszkań, – narzędzia do analizy lokalnych rynków najmu, – standardy pierwszego kontaktu i budowania relacji z właścicielem	Szkolenia powinny mieć formę ogólnopolskiej ścieżki kompetencyjnej, a nie jednorazowych warsztatów. Profesjonalny scouting wymaga stałego finansowania, nie tylko środków projektowych.
Minimalna efektywna skala działalności społecznej agencji najmu	Stabilność finansowa wymaga jednocześnie dużej skali portfela oraz możliwości zrealizowania odpowiedniej „marży” jako różnicy pomiędzy czynszem dzierżawy a czynszem najmu.	Projektowanie i wdrażanie SAN powinno opierać się zarówno na świadomym kształtowaniu wielkości portfela, jak i bilansie korzyści społecznych i oszczędności wydatków publicznych generowanych przez stabilizację mieszkaniową.	Brak lub zbyt niska marża jednostkowa oraz zbyt mała skala portfela prowadzą do wysokiej wrażliwości SAN na nawet niewielkie szoki operacyjne. Modele funkcjonujące na granicy opłacalności wymagają dodatkowych buforów finansowych lub wsparcia publicznego.

Zakres problemowy	Wniosek z analizy	Rekomendacja	Warunki odporności/ uwagi krytyczne
Przejście z pilotażu do samodzielnej operacyjności	Brak czytelnej ścieżki wyjścia z pilotażu utrwala tymczasowość SAN.	Wypracować model przejścia SAN z fazy pilotażowej do operacyjnej, obejmujący kryteria skali, stabilności finansowej i instytucjonalnej.	Nie każdy SAN musi osiągać tę samą dużą skalę; kryteria i sposób działania powinny być relacyjne, dopasowane do lokalnych potrzeb i możliwości. Należy zadbać o odpowiednie finansowanie i trwałość działania z odpowiednim wyprzedzeniem (min. pół roku).
SAN a system usług społecznych	Bez stabilnego najmu usługi środowiskowe tracą skuteczność, ale ich nadmiar grozi reinstytucjonalizacją (wtórną instytucjonalizacją).	Traktować SAN jako infrastrukturę mieszkaniową umożliwiającą świadczenie usług, a nie jako ich głównego dostawcę; koordynacja usług powinna pozostać po stronie OPS/CUS z jasnym podziałem zadań.	Wyraźnie oddzielać stabilność najmu od warunkowości wsparcia. Rozpoznać, jakie usługi już są świadczone lokalnie przez uprawnione podmioty i dopiero potem uzupełniać je dodatkowo – i w miarę potrzeb - przy współpracy z innymi wykwalifikowanymi podmiotami.
Deinstytucjonalizacja i standardy wsparcia	Sama zmiana formy zamieszkania nie gwarantuje deinstytucjonalizacji; kluczowe są standardy relacji i autonomii.	Rozwijać SAN z dodatkowymi usługami wsparcia w oparciu o standardy zapobiegające wtórnej instytucjonalizacji, z naciskiem na dobrowolność, elastyczność i sprawczość lokatorów.	Standaryzować jakość i zasady, a nie intensywność wsparcia. Wdrożyć ewaluację rezultatów wsparcia jako bazy do dalszej personalizacji usług.
Przewidywalny najem jako punkt wyjścia	Warunkowanie dostępu do mieszkania podważa z jednej strony skuteczność pracy społecznej, a drugiej strony zmniejsza potencjalne zainteresowanie instrumentem.	Traktować ustabilizowany czasowo najem w SAN jako punkt wyjścia do pracy nad samodzielnością, a nie jako nagrodę za spełnienie kryteriów.	Spójność z podejściem Najpierw Mieszkanie; wymaga zabezpieczenia finansowego ryzyk.

Zakres problemowy	Wniosek z analizy	Rekomendacja	Warunki odporności/ uwagi krytyczne
<p>SAN jako instrument stabilizacji mieszkaniowej na potrzeby rynku pracy</p>	<p>Wysokie koszty najmu i niedobór mieszkań w centrach zatrudnienia ograniczają mobilność pracowników oraz utrudniają wejście i powrót na rynek pracy. Brak stabilnego mieszkania zwiększa też ryzyko przerwania aktywizacji zawodowej. SAN może redukować te bariery, szybko uruchamiając lokale w istniejącym zasobie i oferując stabilizację, której nie zapewniają same dopłaty.</p>	<p>Pilotażowo włączyć SAN do katalogu instrumentów wspierających aktywizację zawodową i utrzymanie zatrudnienia, w szczególności w formule specjalnego programu finansowanego z Funduszu Pracy, realizowanego przez PUP we współpracy z SAN, gminami, pracodawcami i podmiotami ekonomii społecznej. Kierować instrument do jasno określonych grup, dla których bariera mieszkaniowa utrudnia podjęcie, utrzymanie lub zmianę pracy, w szczególności do zawodów deficytowych oraz osób w ścieżkach reintegracyjnych. Finansowanie z Funduszu Pracy powinno obejmować koszty wejścia do najmu i mobilności zawodowej (kaucja lub jej odpowiednik, opłaty startowe, przeprowadzka, krótkie zakwaterowanie przejściowe, wsparcie pomostowe), natomiast SAN powinna pełnić rolę stabilizującego operatora mieszkaniowego wspierającego proces wejścia lub powrotu na rynek pracy.</p>	<p>Ostrożnie zaprojektować cel, grupy docelowe i koszty wydatków tak, aby instrument zachował charakter rynku pracy. Niezbędne jest ściśle powiązanie wsparcia z celem zatrudnieniowym, czasowość pomocy, wyraźne kryteria wejścia i wyjścia oraz koordynacja z innymi świadczeniami mieszkaniowymi i branżowymi, aby uniknąć dublowania finansowania. Program powinien być wdrażany selektywnie, w lokalizacjach o udokumentowanych napięciach kadrowych lub wysokich barierach mieszkaniowych, a jego konstrukcja musi jasno rozdzielać role instytucji</p>

Zakres problemowy	Wniosek z analizy	Rekomendacja	Warunki odporności/ uwagi krytyczne
Operacyjność i obciążenia	Nadmierna biurokracja oraz złożone, niespójne procedury ograniczają zdolność operacyjną SAN, obciążając zespoły zadaniami administracyjnymi kosztem pracy z najemcami i właścicielami. Utrudnia to szybkie reagowanie, skalowanie zasobu oraz budowanie stabilnych procesów działania.	Uprościć i standaryzować kluczowe procesy operacyjne SAN, dostosowując wymogi formalne do skali i etapu rozwoju agencji. W szczególności: -ustandaryzować podstawowe procedury (pozyskiwanie lokali, przygotowanie umów, obsługa najmu, reagowanie na zaległości, protokoły zdawczo-odbiorcze), -opracować wzorcowe formularze i ścieżki decyzyjne, tak aby operatorzy nie tworzyli ich od zera, -ograniczyć nadmierne raportowanie na rzecz kilku kluczowych wskaźników operacyjnych (nie tylko ilościowych, ale też jakościowych), -dopasować poziom formalizacji do skali: inne wymogi dla SAN w fazie rozruchu, inne dla agencji o większym portfelu mieszkań, -wdrażać narzędzia cyfrowe ułatwiające zarządzanie (np. ewidencję lokali, obieg dokumentów, monitorowanie płatności).	Uproszczenie to nie deregulacja; konieczne jest zachowanie przejrzystości funkcjonowania instrumentu oraz utrzymanie równowagi między efektywnością a bezpieczeństwem procedur.
Kadry i zdolność organizacyjna	Brakuje specjalistów ds. najmu społecznego, pracy z właścicielami, pracy w środowisku. Operatorzy często nie mają dostępu do narzędzi, standardów, szkoleń ani superwizji, co obniża jakość obsługi, utrudnia budowanie relacji z właścicielami i ogranicza skalowanie SAN. Niedobór stabilnych zespołów zwiększa ryzyko błędów wdrożeniowych.	Wzmocnić zdolności kadrowe SAN poprzez profil kompetencyjny, wsparcie szkoleniowe i instytucjonalizację wiedzy z pilotaży. Zadbaj o stabilne finansowanie dla superwizji i wsparcie eksperckiego dla osób pracujących z najemcami i właścicielami. Zapewnić kontinuum dostępu do wiedzy - stworzyć centralne repozytorium wiedzy (bazowej i zaawansowanej/specjalistycznej).	Skalowanie SAN pozostanie pozorne bez odpowiednich inwestycji w wykwalifikowane kadry. Działania muszą być finansowane na poziomie centralnym, aby nie pogłębiać różnic między gminami. Wiedza i materiały szkoleniowe powinny być systematycznie gromadzone i aktualizowane w repozytorium.

Zakres problemowy	Wniosek z analizy	Rekomendacja	Warunki odporności/ uwagi krytyczne
<p>Uczenie się systemowe</p>	<p>Brak mechanizmów systemowego uczenia się powoduje powtarzanie tych samych błędów w różnych gminach i ogranicza możliwość wdrażania oraz skalowania sprawdzonych rozwiązań. Doświadczenia operatorów nie są zbierane w jednym miejscu, a ewaluacje mają charakter incydentalny, co utrudnia zarówno doskonalenie działań, jak i budowanie standardów dla nowych SAN.</p>	<p>Instytucjonalizować proces uczenia się w SAN poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> -regularny monitoring operacyjny i społeczny we wszystkich działających SAN, z jasnym zestawem wskaźników (stabilność najmu, rotacja, skuteczność pozyskiwania lokali, koszty, ocena współpracy z właścicielami, rezultaty wsparcia); -cykliczne ewaluacje prowadzone na poziomie lokalnym i centralnym, obejmujące analizę skuteczności rozwiązań, barier i czynników sukcesu; system wymiany doświadczeń między gminami i operatorami, np. spotkania, fora praktyków, webinary, krótkie studia przypadków i dzielenie się narzędziami; -repozytorium dobrych praktyk oraz materiałów operacyjnych (wzory umów, procedury, analizy MES, narzędzia do pracy środowiskowej), aktualizowane i udostępniane wszystkim operatorom; -włączanie wyników monitoringu do procesów decyzyjnych, w szczególności przy projektowaniu uchwał gminnych, regulaminów naboru i planów rozwoju zasobu. 	<p>Uczenie się musi być ciągłe, a nie incydentalne</p> <ul style="list-style-type: none"> - konieczność wskazania instytucji odpowiedzialnej za koordynację. Mierzyć efekty społeczne i operacyjne, nie tylko liczbę mieszkań (m.in. stabilność zamieszkania, wpływ na sytuację zawodową, redukcja kosztów interwencji kryzysowych, relacje z właścicielami). <p>Dane i wnioski muszą być porównywalne między gminami (wymagane minimalne standardy wskaźników). Dzielenie się wiedzą wymaga bezpiecznej przestrzeni – operatorzy muszą mieć możliwość omawiania wyzwań bez ryzyka sankcji.</p>

Zakres problemowy	Wniosek z analizy	Rekomendacja	Warunki odporności/ uwagi krytyczne
<p>Narracja publiczna, komunikacja i reputacja SAN</p>	<p>Elastyczność SAN, choć stanowi jego atut operacyjny, czyni instrument podatnym na uproszczenia, nieporozumienia i konflikty narracyjne. Brak spójnego przekazu powoduje mylenie SAN z pomocą społeczną lub narzędziem rynkowym, co generuje błędne oczekiwania, ryzyka reputacyjne oraz napięcia między interesariuszami. Operatorzy i gminy często prowadzą komunikację reaktywną, nieskoordynowaną i nieopartą na wspólnej strategii, co utrudnia zrozumienie instrumentu przez najemców, właścicieli i społeczność lokalną.</p>	<p>Wypracować spójną, ogólnokrajową narrację z komponentem edukacyjnym, która jednoznacznie pozycjonuje SAN jako instrument polityki mieszkaniowej o charakterze pośrednim, a nie jako formę pomocy społecznej ani komercyjny produkt rynkowy. Narracja ta powinna: -chronić instrument przed bieżącymi sporami politycznymi, podkreślając jego neutralny, techniczny i usługowy charakter; -objaśniać cel, zasady i ograniczenia SAN, aby zapobiegać powstawaniu błędnych oczekiwań i konfliktów interpretacyjnych; -prezentować SAN jako rozwiązanie oparte na współpracy gminy, operatorów, właścicieli i mieszkańców; -uwzględniać różnorodność profili SAN (mieszkaniowy, mieszkaniowo- usługowy) w sposób, który nie zaburza odbioru instrumentu jako jednolitego narzędzia.</p>	<p>Zaplanowanie strategii komunikacji jako integralnego elementu działania każdej SAN. Konieczne jest ustanowienie centralnych standardów komunikacji, przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności lokalnej. Narracja nie może być budowana wyłącznie jako marketing - musi rzetelnie przedstawiać zasady, ograniczenia i wymagania instrumentu. Konieczne jest przypisanie odpowiedzialności za komunikację, a sama strategia komunikacji musi być odporna na zmiany władz centralnych i samorządowych.</p>

Zakres problemowy	Wniosek z analizy	Rekomendacja	Warunki odporności/ uwagi krytyczne
Skalowność i trwałość	Bez działań systemowych SAN pozostaną instrumentem fragmentarycznym i postrzeganym jako rozwiązanie tymczasowe, zależne od projektów lub indywidualnych inicjatyw gmin. Brak strategicznego umocowania powoduje, że instrument funkcjonuje „na marginesie” polityki mieszkaniowej, a nie jako pełnoprawny element jej architektury. To ogranicza skalowanie, utrudnia budowę stabilnych struktur i zniechęca gminy do inwestowania w rozwój SAN. Kluczowym wyzwaniem jest także brak masy krytycznej oraz niewystarczająca koordynacja międzygminna, która utrudnia upowszechnianie sprawdzonych rozwiązań.	Włączyć SAN do głównych, długofalowych dokumentów strategicznych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, tak aby: -zakotwiczyć SAN w polityce mieszkaniowej, a nie wyłącznie w obszarze usług społecznych; -uwzględnić SAN w strategiach rozwoju gmin, lokalnych politykach mieszkaniowych, programach gospodarowania zasobem, strategiach rozwoju usług i planach rewitalizacji; -od początku budować plan rozwoju SAN w perspektywie wieloletniej, obejmujący: rozwój portfela mieszkań, struktur organizacyjnych, narzędzi operacyjnych i finansowania; -wspierać tworzenie mechanizmów współpracy i koordynacji między gminami, m.in. poprzez wspólne standardy, partnerstwa, dzielenie się zasobem wiedzy i narzędziami; -umożliwić rozwój SAN w modelu „od małej skali do systemu”, przy wsparciu centralnym i regionalnym w zakresie finansowania, monitoringu i standaryzacji.	Budowanie masy krytycznej: liczby gmin stosujących instrument, powtarzalności rozwiązań, dostępności zasobu mieszkalnego i rozwiniętej infrastruktury wdrożeniowej (standardy, szkolenia, repozytoria narzędzi). Konieczna jest pełna spójność strategiczna: cele SAN muszą być powiązane z lokalną diagnozą potrzeb, planami rozwoju i politykami przestrzennymi. Międzygminna koordynacja powinna mieć charakter stały (np. sieci praktyków, wspólne platformy danych, regionalne koordynacje wdrożeń itp.).

Źródło: opracowanie własne.

XI

Podsumowanie

Podsumowanie

Zobrazowany w raporcie stan rozwoju SAN na koniec 2025 r. potwierdza, że społeczne agencje najmu są w Polsce instrumentem, który osiągnął etap operacyjności, mimo że na ten moment działało dopiero 14 takich podmiotów. SAN funkcjonuje w różnych konfiguracjach instytucjonalnych i organizacyjnych, a jej wdrażanie nie jest już wyłącznie pilotażem, ale praktyką, wymagającą doprecyzowanych reguł, standardów i stabilnych warunków działania.

Kluczowe jest to, że SAN mogą być projektowane jako instrument o jasno określonych, mierzalnych funkcjach i przewidywalnych rezultatach, pod warunkiem zapewnienia na poziomie lokalnym spójnego układu wdrożeniowego:

- **precyzyjnego określenia roli SAN,**
- **adekwatnego modelu współpracy z operatorami i podmiotami oferującymi usługi społeczne oraz**
- **przejrzystej architektury finansowania i podziału ryzyka.**

Analiza empiryczna pokazuje, że różnorodność **wdrożeniowa SAN jest jednocześnie szansą i zobowiązaniem**. Stanowi szansę, ponieważ pozwala dopasować instrument do lokalnych warunków i potrzeb, a także rozwijać go w tempie odpowiadającym realnym zasobom gminy. Jest równocześnie zobowiązaniem, ponieważ bez minimalnych standardów i wspólnego języka działania rośnie ryzyko nieporównywalności wdrożeń, rozproszenia praktyk i utrudnionej oceny efektywności. **W rezultacie szczególnego znaczenia nabiera uporządkowanie podstawowych elementów: sposobu budowania i utrzymywania portfela lokali, zasad współpracy z właścicielami i najemcami, definicji zakresu odpowiedzialności operatora oraz relacji między funkcją mieszkaniową a elementami wsparcia.**

Ważnym wnioskiem raportu jest również to, że rozwój SAN w kierunku większej skali wymaga świadomego projektowania trwałości. Wyniki symulacji MES wskazują, że

stabilność finansowa i odporność operacyjna nie wynikają wyłącznie ze wzrostu liczby lokali, lecz z relacji między skalą portfela, kosztami stałymi, organizacją procesów i profilem ryzyka.

Oznacza to potrzebę planowania etapowego: od uruchomienia SAN i stabilizacji procesów, przez budowę portfela i profesjonalizację zarządzania, po zwiększanie skali w sposób, który nie obniża jakości usług ani nie generuje nieproporcjonalnych kosztów transakcyjnych.

Raport wskazuje także, że czytelność SAN jako instrumentu ma znaczenie praktyczne, a nie wyłącznie komunikacyjne. Uporządkowanie tożsamości rozwiązania, **w tym jasne rozróżnienie profilu mieszkaniowego i mieszkaniowo-usługowego, ułatwia budowanie współpracy międzysektorowej, zmniejsza ryzyko rozbieżnych oczekiwań interesariuszy i zwiększa zaufanie po stronie właścicieli oraz najemców. W tym sensie praca nad językiem, standardami i rozpoznawalnością SAN jest także elementem infrastruktury wdrożeniowej, który bezpośrednio wpływa na warunki działania instrumentu.**

Zaproponowane na końcu publikacji rekomendacje mają wspólny cel: **wzmocnić SAN jako narzędzie dostępne dla wielu gmin**, a nie tylko dla tych, które dysponują ponadprzeciętnymi zasobami lub są w stanie utrzymać instrument w logice projektowej.

Obejmują zarówno rozwiązania sprzyjające stabilności i ograniczaniu ryzyk (w tym mechanizmy gwarancyjne), których rozwój zależy od decyzji na poziomie polityk publicznych, jak i kierunki usprawnienia ram działania oraz standardów operacyjnych. **Ich wdrożenie powinno być rozumiane jako proces iteracyjny: testowanie, porównywanie rezultatów i stopniowe upowszechnianie rozwiązań, które w praktyce okazują się najbardziej skuteczne.**

Raport domyka zatem etap diagnozy i porządkowania doświadczeń, a jednocześnie wyznacza ramy dla kolejnego kroku: budowy porównywalności wdrożeń, mierzalności efektów i trwałości organizacyjnej SAN. W tym ujęciu część rekomendacyjna nie jest jedynie listą postulatów, lecz propozycją mapy działań: od decyzji strategicznych i wyboru modelu, po parametry operacyjne warunkujące stabilność instrumentu.

Jeśli SAN mają stać się stałym, **szeroko stosowanym elementem lokalnych polityk mieszkaniowych**, konieczne jest konsekwentne przenoszenie tych ustaleń do praktyki: w gminach, u operatorów, w instytucjach współpracujących oraz w otoczeniu regulacyjnym i finansowym.

XII

Literatura

Literatura

Barański R., 2025, *Od mieszkań chronionych do wspomaganych. W poszukiwaniu systemowych rozwiązań dla polityki publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Kraków.

Bończak-Kucharczyk E., 2023, *Społeczne formy rozwoju mieszkalnictwa. Komentarz*, Wolter Kluwer, Warszawa.

Bugalska A., Miżejewski C., Olech P., Wilczek J., 2024, *Mieszkania z usługami i mieszkania ze wsparciem. Rekomendacje grupy niezależnych ekspertów ds. rozwoju usług społecznych i zdrowotnych Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu EAPN, EAPN Polska*. Dostępne na: https://www.eapn.org.pl/eapn/uploads/2024/09/mieszkania-z-uslugami-i-wsparciem_rekomendacje.pdf [data dostępu: 02.01.2026].

Busch-Geertsema V., 2013, *Housing First Europe. Final Report*, Housing First Europe, Brema.

Cyran R., 2016, *Analiza, w której rozważone zostaną najważniejsze rządowe programy wspierania rozwoju mieszkalnictwa i zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz możliwości finansowania w ramach tych programów, lub poprzez ich stosowną modyfikację, lub też poprzez wprowadzenie nowych programów mieszkaniowych, funkcjonowania społecznych agencji najmu w Polsce*, Habitat for Humanity Poland, Katowice.

Czerniak A., Kroszka J., 2024, *Luka czynszowa w Polsce w latach 2010–2022. Opis wstępnych wyników badania*, Polityka Insight, Warszawa.

De Decker P., 2009, *Social Rental Agencies: Still a Splendid Idea?*, w: *European Journal of Homelessness* vol. 3 2009, s. 215-230.

Domaradzki P., Krzyszkowski J., Sosnowski M., Włoch A., *Superwizja pracy socjalnej dla praktyków*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2016

FEANTSA 2021/2022, *European Journal of Homelessness*, 15(2).

Dostępne na: https://www.feantsa.org/files/Observatory/Journals/Volume-15/V15-2/EJH_15-2_Web_v03.pdf [data dostępu: 05.01.2026].

Gazeta.pl, 2018, *Tanie mieszkania w Warszawie. 12,50 zł za mkw? Powstała agencja, która oferuje takie lokale.*

Dostępne na: <https://metrowarszawa.gazeta.pl/metrowarszawa/7,141637,22973070,tanie-mieszkania-w-warszawie-12-50-zl-za-mkw-powstala-agencja.html> [data dostępu: 28.01.2025].

Główny Urząd Statystyczny, 2025, *Mieszkaniowy zasób gmin w 2024 r. - wyniki wstępne.*

Dostępne na: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/mieszkaniowy-zasob-gmin-w-2024-r-wyniki-wstepne,15,3.html> [data dostępu: 19.02.2026].

Habitat for Humanity Poland, 2024, *Vademecum. Społeczne Agencje Najmu. Raport podsumowujący laboratorium SAN*, Warszawa.

Dostępne na: <https://habitat.pl/files/san/LABoratoireum%20SAN%20%E2%80%93%20raport%20podsumowuj%C4%85cy.pdf> [data dostępu: 26.03.2026].

Herbert, C., Hermann, A., McCue, D., 2018, *Measuring Housing Affordability: Assessing the 30 Percent of Income Standard*, Joint Centre for Housing Studies, Uniwersytet Harvardzki

Dostępne na: https://www.jchs.harvard.edu/sites/default/files/media/imp/Harvard_JCHS_Herbert_Hermann_McCue_measuring_housing_affordability.pdf [data dostępu: 26.03.2026]

Iosim I., Runcan P., Dan V., Nadolu B., Runcan R., Petrescu M., 2021, *The Role of Supervision in Preventing Burnout among Professionals Working with People in Difficulty*, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(1), 160.

Dostępne na: <https://doi.org/10.3390/ijerph19010160> [data dostępu: 07.01.2026].

Kodeks etyczny Polskiego Towarzystwa Superwizji Pracy Socjalnej, b.d.

Dostępne na: <https://ptsps.pl/organizacja/dokumenty/kodeks-etyczny-osoby-superwizujacej-prace-socjalna-ptsps> [data dostępu: 07.01.2026].

Muzioł-Węclawowicz A., 2017, *Społeczna Agencja Najmu. Dokument strategiczny*, Habitat for Humanity Poland, Warszawa.

Muzioł-Węćławowicz A., 2019, *Mieszkalnictwo w Polsce. Przyszłość najmu społecznego*, Habitat for Humanity Poland, Warszawa.

Muzioł-Węćławowicz A., Nowak K. (red.), 2018, *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.

Muzioł-Węćławowicz A., Nowak K., 2023, *Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.

Najwyższa Izba Kontroli, 2020, *Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach*.

Dostępne na: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22542,vp,25227.pdf> [data dostępu: 19.02.2026].

OECD, 2025, *Housing Reforms in Czechia and Poland: Improving Housing Affordability and Tailored Housing Solutions for Vulnerable Groups*, OECD Publishing, Paryż.

Dostępne na: <https://doi.org/10.1787/4988c473-en> [data dostępu: 05.01.2026].

Padgett D.K., Henwood B.F., Tsemberis S.J., 2016, *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives*, Oxford University Press.

Pleace N., 2016, *Housing First Guide Europe*, FEANTSA, Bruksela.

Dostępne na: [https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2025/09/ENGLISH-_-Housing-First-Guide.pdf](https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2025/09/ENGLISH-_Housing-First-Guide.pdf) [data dostępu: 07.01.2026].

Program „Za życiem” – mieszkania treningowe i wspomagane, b.d.

Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/rodzina/program-za-zyciem> [data dostępu: 05.01.2026].

Przybylska K., Krugły A. (red.), 2023, *Mieszkalnictwo w Polsce: szanse i wyzwania w latach 2022–2023*, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa.

Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu, 2025, *Mieszkania ze wsparciem – wzmocnienie samodzielności osób potrzebujących*.

Dostępne na: <https://www.rops.torun.pl/2015-mieszkania-ze-wsparciem-wzmocnienie-samodzielności-osób-potrzebujących> [data dostępu: 19.02.2026].

Stephens M., Fitzpatrick S., Norris M., 2019, *Social Housing and the Welfare State: A Comparative Analysis*, Policy Press, Uniwersytet Bristolski.

Szarfenberg R., 2016, *Docelowy model Społecznej Agencji Najmu*, Habitat for Humanity Poland, Warszawa.

Thompson J., Kilbane J., Sanderson H., 2007, *Person Centred Practice for Professionals*, McGraw-Hill Education, UK Higher Education OUP Humanities & Social Sciences Health & Social Welfare.

Tsai J., 2020, *Is the Housing First Model Effective? Different Evidence for Different Outcomes*, American Journal of Public Health, 110(9), s. 1376–1377.

Więckiewicz K., 2024, *Społeczna Agencja Najmu jako innowacja w polskiej polityce mieszkaniowej*, w recenzji (manuskrypt nieopublikowany), Uniwersytet Warszawski, Szkoła Doktorska Nauk Społecznych.

Wzajemnie Potrzebni, b.d. Dostępne na: <https://wzajemniepotrzebni.pl/o-projekcie/> [data dostępu: 09.01.2026].

Żołądowski C., Ołdak M., Szarfenberg R. (red.), 2015, *Społeczne agencje najmu jako instrument polityki mieszkaniowej. Przykłady europejskie i implementacja w Polsce*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

Akty prawne i dokumenty strategiczne:

Deklaracja Lizbońska w sprawie Europejskiej Platformy na rzecz Przeciwdziałania Bezdomności
Dostępne na: <https://nynnojtnpcaypgvdrhhr.supabase.co/storage/v1/object/public/media/dokumenty/deklaracja-lizbonska.pdf> [data dostępu: 13.02.2026].

Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, 2017, *Europejski Filar Praw Socjalnych*, 17 listopada 2017, Göteborg. Dostępne na: https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pl.pdf [data dostępu: 13.02.2026].

Europejski plan na rzecz przystępnych cenowo mieszkań. Dostępne na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXTPDF/?uri=CELEX:52025DC1025> [data dostępu: 13.02.2026].

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2022, *Krajowa Polityka Miejska 2030*. Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/kpm-2030-i-jej-realizacja> [data dostępu: 11.02.2026].

Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/rodzina/bip-krajowy-program-przeciwdzialania-ubostwu-i-wykluczeniu-spoecznemu-2020-nowy-wymiar-aktywnej-integracji> [data dostępu: 11.02.2026].

Nowelizacja ustaw o samorządzie gminnym i o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U.2023 poz. 1463). Dostępne na: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20230001463/O/D20231463.pdf> [data dostępu: 09.01.2026].

Ogólnopolskie wytyczne tworzenia lokalnych planów deinstytucjonalizacji usług społecznych. Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/rodzina/ogolnopolskie-wytyczne-tworzenia-lokalnych-planow-deinstytucjonalizacji-uslug-spoecznych> [data dostępu: 13.02.2026].

Opinia dotycząca wykorzystania formy prawnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością dla Społecznej Agencji Najmu (SAN). Dostępne na: https://habitat.pl/files/san/Analiza_prawna_-_SAN_jako_spolka_z_o.o..pdf [data dostępu: 16.12.2025].

Pismo z dnia 24 kwietnia 2025 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej (0112-KDIL2-2.4011.202.2025.2.MM). Dostępne na: <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/0112-kdil2-2-4011-202-2025-2-mm-zwolnienie-z-podatku-185289794> [data dostępu: 16.12.2025].

Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych. Dostępne na: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF [data dostępu: 5.01.2026].

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013 (tekst jednolity). Dostępne na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A02021R1057-20210630> [data dostępu: 20.02.2026].

Rozporządzenia wykonawcze MRiPS dotyczące usług społecznych i standardów wsparcia (2023–2024). Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/rodzina> [data dostępu: 05.01.2026]

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 grudnia 2016 r. w sprawie superwizji pracy socjalnej (Dz.U. 2016 poz. 2087). Dostępne na: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160002087/O/D20162087.pdf> [data dostępu: 07.01.2025]

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 19 lipca 2023 r. (NK-II.4131.143.2023.AJ) [data dostępu: 10.12.2025]

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 16 sierpnia 2023 r. (NP11.4131.1.876.2023) [data dostępu: 18.12.2025]

Rządowy projekt Ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja Sejmu RP, druk sejm. nr 1070.

Sprawozdanie MRiPS-06 za 2024 rok – Wybrane jednostki organizacyjne pomocy społecznej i inne jednostki pomocy społecznej oraz zatrudnienie w systemie pomocy społecznej. Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/rodzina/statystyka-za-rok-2024> [data dostępu: 05.01.2026]

Strategia Rozwoju Usług Społecznych do 2030 r. (z perspektywą do 2035 r.), Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Dostępne na: <https://eli.gov.pl/api/acts/MP/2022/767/text/O/M20220767.pdf> [data dostępu: 05.01.2026]

Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/rodzina/strategia-na-rzecz-osob-z-niepelnosprawnosciami> [data dostępu: 05.01.2026]

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593 z późn. zm.).
Dostępne na: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040640593/U/D20040593Lj.pdf> [data dostępu: 05.01.2026]

Ustawa z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terenie tego Państwa, Dz. U. 2025 poz. 337 (tekst jednolity).

Ustawa z dnia 28 maja 2021 roku o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego i niektórych innych ustaw. Dostępne na: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/zmiana-ustawy-o-niektorych-formach-popierania-budownictwa-19129046> [data dostępu: 19.02.2026]

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 2025 r. (II FSK 16/23) [data dostępu: 18.12.2025].

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17.03.2024 r. (II SA/Wa 1122/22) [data dostępu: 18.12.2025].

Wytyczne dotyczące realizacji projektów z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus w regionalnych programach na lata 2021–2027. Dostępne na: https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/154275/Wytyczne_EFS_plus_lipiec_2025.pdf [data dostępu: 07.01.2026].

XIII

Spis tabel i grafik

Spis tabel i grafik

Tabele

Tabela 1. Przyrost lokali w zasobie SAN w latach 2023–2025.

Tabela 2. Zbiorcze przedstawienie kryteriów uprawniających do ubiegania się o najem z zasobu SAN [wg stanu na koniec 2025 r.].

Tabela 3. Oficjalny katalog grup docelowych i usług prowadzonych przez SAN [stan na koniec 2025 r.]

Tabela 4. Wskaźniki przeliczeniowe kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych oraz możliwa wysokość czynszu wyliczona w oparciu o 5% wartości odtworzeniowej lokalu w miastach wojewódzkich oraz w pozostałych gminach w danym województwie w okresie 1.10.2025–31.03.2026.

Tabela 5. Miesięczna wysokość dopłat w zależności od lokalizacji mieszkania i wielkości gospodarstwa domowego w IV kw. 2025 r. i I kw. 2026 r.

Tabela 6. Przegląd rekomendacji.

Grafiki

Grafika 1. Etapy rozwoju SAN w Polsce.

Grafika 2. Występowanie społecznych agencji najmu w województwach w Polsce (stan na koniec 2025 r.) Grafika 3. Minimalna struktura organizacyjna SAN.

Grafika 4. Uproszczona struktura narracyjna w ramach szerszego dyskursu mieszkaniowego.

Grafika 5. Kryteria oceny narracji SAN.

Grafika 6. Źródła i przekąźniki składające się na dynamikę analizowanych komunikatów narracyjnych.

Grafika 7. Profile narracji mieszkaniowych.

Grafika 8. Uszczegółowienie charakterystyki narracji w zestawieniu z grupami odbiorców i typem najmu (komunalny vs. rynkowy).

Grafika 9. Widok zakładki „Dla najemcy” strony internetowej SAN w Tarnowie.

Grafika 10. Widok zakładki „Czym jest SAN” strony internetowej SAN w Tarnowie.

Grafika 11. Przykładowy post Społecznej Agencji Najmu we Wrocławiu na platformie Facebook.

Grafika 12. Widok zakładki „Nasze mieszkania” na stronie internetowej Społecznej Agencji Najmu we Wrocławiu.

Grafika 13. Widok okna głównego strony internetowej SAN we Wrocławiu.

Grafika 14. Wpis użytkownika @jakub_Mosciski na platformie X z 21.12.2024 r.

Grafika 15. Wpis użytkownika @_Worm_A na platformie X z 20.12.2025 r.

Grafika 16. Wpis użytkownika @lgarczewski na platformie X z 11.01.2024 r.

Grafika 17. Wpis użytkownika @Kpelczynska na platformie X z 20.12.2025 r.

Grafika 18. Podsumowanie analizy narracji SAN.

XIV

Załączniki

Załączniki

Załącznik 1.

Scenariusz indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI) – Geneza i rozwój społecznych agencji najmu w Polsce

PODSTAWOWY ZESTAW PYTAŃ

Geneza SAN w Polsce

- W jaki sposób i kiedy idea najmu społecznego Pani/Pana zdaniem pojawiła się w polskim dyskursie na temat dostępnego mieszkalnictwa? Czy wraz z pojawieniem się zainteresowania modelem SAN, czy wcześniej?
- W jaki sposób model SAN został dostrzeżony w Polsce? Kiedy to się wydarzyło? Kto w tym uczestniczył? W jakiej sferze miało to miejsce (np. naukowej, samorządowej, pozarządowej, innej – jakiej)?
- Jakie były Pani/Pana osobiste inspiracje dotyczące modelu SAN? Kiedy i w jaki sposób zetknęła się Pani/zetknął się Pan z tym modelem?
- Jakie były powody zainteresowania tym modelem? Na jakie problemy/wyzwania miał odpowiedzieć?
- Jakie były Pani/Pana opinie o tym modelu? Czy widziała Pani/Pan potencjał rozwiązania problemów/wyzwań w obszarze dostępnego mieszkalnictwa?

Wprowadzanie SAN w Polsce

- Jakie były poszczególne etapy wprowadzania SAN w Polsce?
- Jakie osoby były zaangażowane na poszczególnych etapach?

- W którym momencie/na jakim etapie i dlaczego uznano, że rozwiązanie ustawowe będzie słuszne? Czy były alternatywne pomysły/propozycje? Jakie? Jakie były argumenty za nimi przemawiające?
- Jakich argumentów przemawiających za słusnością wprowadzenia SAN jako rozwiązania ustawowego używano? Czy były jakieś osoby zaangażowane w ten proces, które nie uznały rozwiązania ustawowego za słuszne i go nie popierały? Kto to był? Dlaczego?
- Które elementy/etapy tego procesu były szczególnie trudne? Dlaczego?
- Jakie okoliczności, procedury lub narzędzia ułatwiały pracę nad wprowadzeniem SAN w Polsce?

Wizja i oczekiwania wobec SAN

- Jaka była wizja tego, jak będą funkcjonowały SAN?
- Czy jest jakiś model funkcjonowania SAN w innym kraju, który można uznać za punkt odniesienia? Dlaczego?
- Czy ta wizja się zmieniała? W jaki sposób? Z jakich elementów zrezygnowano? Dlaczego?
- Jakie były wyobrażenia na temat funkcjonowania SAN po 3–5 latach od wejścia w życie ustawy?
- Czy i w jaki sposób zmieniało się wyobrażenie na temat tego, na jakie wyzwania SAN może być odpowiedzią?

Efekty wprowadzenia SAN w Polsce

- Czy to, w jaki sposób obecnie funkcjonują SAN, jest zgodny z wizją obecną przy powstawaniu tego modelu w Polsce? Co funkcjonuje tak, jak zakładano, a co inaczej?
- Jakie działania (np. badawcze, rzecznicze, administracyjne, legislacyjne) sprzyjały powstawaniu SAN w konkretnych gminach?
- Jakich działań zabrakło przy implementacji tego modelu, aby funkcjonował on lepiej?
- Czy Pani/Pana zdaniem SAN odpowiada lub ma szansę w przyszłości odpowiedzieć na te problemy/wyzwania, na które ten model miał odpowiedzieć?
- Czy pojawiły się jakieś nowe obszary, w których SAN pełni istotną rolę, a których na etapie wprowadzania modelu w Polsce nie uwzględniono?

Załącznik 2.

Ankieta dla operatorów SAN: zasoby

Nazwa operatora SAN

E-mail osoby wypełniającej ankietę

- Ile osób jest zatrudnionych lub oddelegowanych do pracy w SAN i w jakim wymiarze czasu pracy?
- Ile lokali jest obecnie w zasobie SAN (stan na 31.12.2025 r.)?
- Jaki jest status lokalu, w którym SAN prowadzi działalność?
- lokal własny
- lokal wynajęty od gminy
- lokal nieodpłatnie udostępniony przez gminę
- lokal wynajęty od podmiotu prywatnego
- lokal nieodpłatnie udostępniony przez podmiot prywatny
- brak lokalu – praca zdalna
- inne

Załącznik 3.

Scenariusz indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI) – SAN a mieszkalnictwo z usługami w Polsce

PODSTAWOWY ZESTAW PYTAŃ

SAN a krajobraz mieszkalnictwa ze wsparciem i z usługami

- Jaką rolę pełni Pani/Pan w odniesieniu do SAN/mieszkalnictwa ze wsparciem i z usługami?
- Z jakim typem gmin/organizacji ma Pani/Pan największe doświadczenie?
- Jak obecnie, w skrócie, wygląda mieszkalnictwo ze wsparciem/z usługami w Polsce?
- Jaką rolę SAN mogłyby pełnić w lokalnych systemach mieszkaniowych i społecznych? Co mogą uzupełniać lub wzmacniać?
- Czy widzą Państwo różne role SAN w zależności od typu gminy?

Obecne praktyki: jak SAN integrują usługi?

- Jak wg Pani/Pana doświadczenia/wiedzy wygląda w praktyce model świadczenia wsparcia/usług w SAN? Co jest standardem, a co zależy od lokalnych uwarunkowań?
- Czy i jak jest wdrażane różnicowanie wsparcia? Według jakich kryteriów? (Albo: jakie kryteria powinny być stosowane do takiego różnicowania?)
- W jaki sposób SAN identyfikują osoby potrzebujące wsparcia? Czy diagnoza potrzeb jest jednorazowa na początku współpracy, czy cykliczna? Jakie kryteria lub narzędzia SAN stosują do takiej identyfikacji?
- Jakiego typu usługi społeczne uznaje Pani/Pani za kluczowe, aby SAN mogły skutecznie pracować z najemcami? Dlaczego właśnie te?
- Jakie konkretne typy usług pojawiają się najczęściej w powiązaniu z SAN? (W ramach dopytania, czy pojawiają się też: praca socjalna, asystencja, wsparcie psychologiczne, doradztwo finansowe, mediacje, usługi opiekuńcze, środowiskowe, inne – jakie?)

- Jak SAN obecnie wdrażają usługi wewnętrznie, a jak współpracują z usługodawcami zewnętrznymi? Co jest największym wyzwaniem w tej współpracy?
- Jakie dobre praktyki we wdrażaniu usług w SAN może Pani/Pan przywołać?

Naprzeciw wyzwaniom: potencjał integracji wsparcia/usług w SAN w przyszłości

- Jakie bariery organizacyjne lub kompetencyjne ograniczają skuteczną integrację/łączenie usług z mieszkaniem/SAN?
- Bariery społeczne? (np. NIMBY, stygmatyzacja, zaufanie lokatorów)
- Bariery finansowe? (np. brak pieniędzy na same usługi/na obsługę najmu/na rozwój zasobu/na kadry, sposoby wydatkowania, brak elastyczności itp.)
- Bariery instytucjonalne? (np. OPS/CUS, podziały zadań)
- Bariery prawne? (Follow-up: czy jest to też np. brak kadr, brak specjalistów, brak stabilnego finansowania, mała elastyczność OPS/CUS itp., niejasne podziały zadań, inne – jakie?)
- Jakie modele organizacyjne integracji wsparcia/usług w SAN są w praktyce najbardziej realistyczne dla gmin: koordynacja przez SAN, realizacja usług przez operatora czy zlecenie/partnerstwo?
- Z jakimi podmiotami i w jaki sposób SAN mogłyby rozwijać współpracę w zakresie integracji usług/wsparcia?
- Jak mógłby wyglądać dobry standard monitorowania osiągnięcia zamierzonych celów przez osoby objęte wsparciem?
- Jaka argumentacja formalno-prawna pomagałaby operatorom i gminom przy ubieganiu się o fundusze na rozwój mieszkań ze wsparciem i z usługami w gminach?
- Czy w Pani/Pana ocenie istnieją różnice między małymi a dużymi gminami w możliwości integrowania usług? Jeśli tak – na czym one polegają?
- Jakie rozwiązania – formalne lub nieformalne – mogą najlepiej się sprawdzić w zapewnianiu ciągłości wsparcia w SAN? Follow-up: Jakie 2–3 warunki muszą być spełnione, aby SAN z usługami działały stabilnie?
- Jakie innowacje usługowe warto byłoby wprowadzić (np. mobilne zespoły wsparcia, asystenci mieszkaniowi, regularne przeglądy sytuacji, mediacje lokatorskie, streetworking mieszkaniowy, inne – jakie)?

- Jakie rekomendacje z Polski lub zagranicy widzi Pani/Pan jako możliwe do wdrożenia przy wzmacnianiu integracji SAN z usługami?
- Z perspektywy eksperckiej: jakie trzy zmiany systemowe byłyby kluczowe dla rozwinięcia modelu SAN ze wsparciem i z usługami w Polsce?
- Czego przede wszystkim brakuje, aby SAN stały się trwale elementem lokalnej polityki mieszkaniowej i społecznej, miejscem dobrej integracji usług?
- Gdyby mieli Państwo wskazać minimalny, realistyczny pakiet startowy usług dla SAN, co powinno się w nim znaleźć?
- Jaką radę dałby Pani/Pan gminom/operatorom właśnie zaczynającym rozwijać SAN ze wsparciem i z usługami lub tym, dla których integracja usług w SAN jest obecnie wyzwaniem?
- Czy jest coś, o co nie zapytaliśmy, a czym chciałaby Pani/chciałby Pan się podzielić w temacie naszej dzisiejszej rozmowy?

Załącznik 4.

Scenariusze zogniskowanych wywiadów grupowych (FGI)

FGI - Eksperti i doradcy gmin

Wstęp i przywitanie (10 minut)	
<p>Prowadzący otwiera wspólną rozmowę – na wstępie prosi o zgodę na nagrywanie rozmowy, przedstawia siebie i reprezentowaną instytucję, informuje pokrótce o projekcie oraz miejscu, w którym osoby uczestniczące mogą uzyskać więcej informacji na jego temat. Następnie przechodzi do prezentacji celów spotkania (identyfikacja największych barier i trudności przy tworzeniu SAN) oraz prośby o przedstawienie się osób uczestniczących (imię, instytucja, zakres ekspertyzy).</p>	
BLOK I Informacje ogólne (15 minut)	
<p>Jakie macie doświadczenia w doradzaniu gminom w kontekście polityki mieszkaniowej oraz SAN?</p>	<p>Co stanowi największą barierę w skutecznym przekonywaniu gmin do SAN?</p>
	<p>Jakie analizy, dane, argumenty, w Twoim przekonaniu, trafiają najlepiej?</p>
	<p>Co, z Waszego doświadczenia, stanowi najczęstszą wymówkę/argument zamykający dyskusję o potencjalnej SAN?</p>
BLOK II Bariery prawne (15 minut)	
<p>Jakie bariery prawne i podatkowe pojawiają się najczęściej podczas rozmowy z osobami reprezentującymi gminy lub operatorów SAN?</p>	<p>Co stanowi największą barierę prawną lub podatkową dla gmin rozważających dopiero wdrożenie SAN?</p>
	<p>Czy te bariery różnią się w zależności od typu operatora (NGO/spółka komunalna)?</p>
	<p>Brak jakich danych lub analiz stanowi dla Was największą przeszkodę przy efektywnym rzecznictwie na rzecz SAN?</p>
	<p>Jakie inne bariery prawne mogą stanowić barierę dla rozwoju SAN, zwłaszcza w kontekście najmu lub dzierżawy mieszkań?</p>

BLOK III Bariery organizacyjne (15 minut)	
Co, w Waszym przekonaniu, stanowi największą trudność instytucjonalną lub kompetencyjną, stojącą na przeszkodzie w tworzeniu i rozwoju SAN?	Z Waszej perspektywy, jakie bariery instytucjonalne, kompetencyjne lub relacyjne pojawiają się w samym samorządzie (tj. urzędzie, radzie gminy) oraz na linii JST-operator SAN?
	Jakie braki widzicie w formule działania operatorów, którym doradzacie? Jakie kompetencje lub relacje zwiększyłyby efektywność działania SAN?
	Co należałoby zmienić, by praca SAN oraz w SAN była łatwiejsza?
brak	Jak oceniacie relacje samorządu z operatorami (NGO i spółkami, zarówno na etapie tworzenia, jak i później)? Czy te relacje wymagają poprawy?
BLOK IV Bariery finansowe (15 minut)	
Jak oceniacie efektywność finansową SAN?	Co stanowi największą trudność w utrzymaniu płynności finansowej SAN? Czy operatorzy/gminy sobie z tym radzą?
	Jakie źródła finansowania w zakresie i w kompetencjach gminy wykorzystują operatorzy SAN? Jakie byłyby potrzebne, by lepiej radzić sobie z trudnościami finansowymi?
	Jak oceniacie zewnętrzne programy finansowe, np. FERS, UNHCR, KPRM, fundusz dopłat do remontów w SAN finansowany przez BGK?
	Co stanowi największą barierę i trudność finansową dla SAN, biorąc pod uwagę Wasze doświadczenie?
BLOK V Bariery społeczne (15 minut)	
Jak postrzegacie odbiór SAN w debacie publicznej i lokalnej?	Co stanowi największą trudność w przebicciu się do społecznej świadomości z projektami takimi jak SAN?
	W jaki sposób, na podstawie Waszego doświadczenia, SAN są odbierane społecznie?
	Czy ten odbiór może być barierą przed kontynuacją SAN w dalszej perspektywie?
	Jak oceniacie wiedzę i zrozumienie tematyki mieszkalnictwa dostępnego społecznie?
PODSUMOWANIE (10 minut)	
Gdybyście na koniec mieli wskazać jedną zmianę lub jedną najważniejszą barierę wymagającą interwencji, to co by to było?	

FGI gminy, które wdrożyły SAN

Wstęp i przywitanie (10 minut)	
<p>Prowadzący otwiera wspólną rozmowę – na wstępie prosi o zgodę na nagrywanie rozmowy, przedstawia siebie i reprezentowaną instytucję, informuje pokrótce o projekcie oraz miejscu, w którym osoby uczestniczące mogą uzyskać więcej informacji na jego temat. Następnie przechodzi do prezentacji celów spotkania (identyfikacja największych barier i trudności przy tworzeniu SAN) oraz prośby o przedstawienie się osób uczestniczących (imię, miasto, od kiedy w mieście funkcjonuje SAN).</p>	
BLOK I informacje ogólne (15 minut)	
Jak wyglądała decyzja o wdrożeniu SAN w Waszej gminie?	Kto inicjował założenie SAN?
	Kto był za, a kogo trzeba było namawiać?
	Kto zgłaszał najwięcej zastrzeżeń? Jakich?
BLOK II Bariery prawne (15 minut)	
Które przepisy lub interpretacje były największą przeszkodą przy uruchamianiu SAN?	Co wymagało wystąpienia o opinię prawną? Czy opinie prawne były konieczne, by utworzyć SAN?
	Czy pojawiły się wątpliwości dotyczące przepisów podatkowych (np. VAT, PIT)?
	Czy, a jeżeli tak, to na jakim etapie pojawiły się wątpliwości dotyczące umów zawieranych w ramach SAN? Czy ich formuła stanowiła przeszkodę? Czy, a jeżeli tak, to na jakim etapie pojawiły się wątpliwości dotyczące umów zawieranych w ramach SAN? Czy ich formuła stanowiła przeszkodę?
	Czy pojawiły się jakieś inne trudności lub bariery?
	Czy osoby dzierżawiące lub zainteresowane dzierżawą swoich mieszkań zgłaszały jakieś bariery prawne? Jakież?
BLOK III Bariery organizacyjne (15 minut)	
Jakie trudności pojawiły się przy współpracy na rzecz SAN?	Jak wyglądał proces decyzyjny związany z operatorem? Co przesądziło o jego wyborze?
	Jak wyglądała współpraca z innymi podmiotami (np. z MOPS, OPS)?
	A wewnątrz? Jak przebiegał proces organizacji wewnątrz urzędu? Co stanowiło trudność?

BLOK IV Bariery finansowe (15 minut)	
Co, na podstawie Waszego doświadczenia, stanowi największe wyzwanie w finansowaniu SAN?	Czy kwestia finansowania stanowiła punkt zwrotny przy podejmowaniu decyzji o utworzeniu SAN? Jak udało się ją rozwiązać?
	Czy dopłaty i instrumenty (np. FERS, KPRM) były wystarczające?
	Jakie, nieprzewidziane na początku, trudności pojawiły się już po uruchomieniu zadania?
BLOK V Bariery społeczne (15 minut)	
Jakie reakcje na powstanie SAN jesteście w stanie przywołać? Kto reagował? Czy pozytywnie, czy negatywnie?	Czy pojawiły się reakcje po stronie społeczności lokalnej?
	Czy pojawiły się reakcje po stronie właścicieli mieszkań?
	Jakie uwagi zgłaszały środowiska NGO związane z mieszkalnictwem/pomocą społeczną?
	Przeważały obawy i opinie negatywne czy odzew należałoby określić jako pozytywny?
Podsumowanie (10 minut)	
Jaką barierę/trudność wskazalibyście jako najważniejszą? Jakie zmiany byłyby najbardziej pomocne?	

FGI gminy, które nie zdecydowały się na SAN

Wstęp i przywitanie (10 minut)	
<p>Przewodzący otwiera wspólną rozmowę – na wstępie prosi o zgodę na nagrywanie rozmowy, przedstawia siebie i reprezentowaną instytucję, informuje pokrótce o projekcie oraz miejscu, w którym osoby uczestniczące mogą uzyskać więcej informacji na jego temat. Następnie przechodzi do prezentacji celów spotkania (identyfikacja największych barier i trudności przy tworzeniu SAN) oraz prosi o przedstawienie się osób uczestniczących (imię, miasto, czy SAN ma szansę powstać w nim w perspektywie dwóch lat?).</p>	
BLOK I informacje ogólne (15 minut)	
Co sprawiło, że interesowaliście się SAN, ale nie wdrożyliście tego rozwiązania?	W jaki sposób pojawił się pomysł utworzenia SAN? Kto był inicjatorem?
	Kto podjął decyzję o zawieszeniu realizacji SAN? Jakie było uzasadnienie?
	Czy, w Waszym przekonaniu, rezygnacja z SAN miała dobry powód (np. prawny, instytucjonalny, społeczny, inny – jaki?), czy wynikała z obawy, np. przed nowym narzędziem?
	Czy dyskusja o SAN trwa nadal, czy temat został już definitywnie zamknięty?

BLOK II Bariery prawne (15 minut)	
Jakie trudności proceduralne lub prawne powstrzymały Was przed wdrożeniem SAN?	Czy był jeden konkretny aspekt prawny, czy całe prawne otoczenie stanowiło barierę?
	Czy wśród prawnych aspektów występowaliście o analizę prawną? W jakim przypadku?
	Czy próbowaliście kontaktować się z już istniejącymi SAN w celu znalezienia optymalnego rozwiązania?
BLOK III Bariery organizacyjne (15 minut)	
Co, z perspektywy organizacyjnej, stanowiło argument przeciw tworzeniu SAN?	Czy na decyzję miała wpływ ocena potencjału trzeciego sektora do prowadzenia SAN?
	Czy brak odpowiedniej kadry był podnoszony jako bariera?
	Czy brak odpowiedniej spółki mogącej działać w roli operatora można uznać za barierę?
	Jakie inne obawy/trudności pojawiły się w gminie i stanowiły argument przeciw SAN?
	Czy brak odpowiedniego rzecznictwa/doradztwa zewnętrznego można traktować jako dodatkowy problem?
BLOK IV Bariery finansowe (15 minut)	
Czy kluczowa była niepewność finansowa, brak środków, czy bariery w dostępie do dotacji?	Czy w trakcie przygotowań do wdrożenia SAN gmina prowadziła analizę finansową? Jak ona wypadła?
	W jaki sposób na decyzję wpłynęły dodatkowe środki, takie jak FERS?
	Czy podnoszony był argument o niedochodowości SAN?
BLOK V Bariery społeczne (15 minut)	
Jakie były reakcje na pomysł SAN w gminie wśród urzędników, radnych, mieszkańców?	W jaki sposób do SAN podchodziły władze gminy (prezydent/rada)? Czy SAN był tematem debaty?
	Jak, o ile udało się je przeprowadzić, wyglądał proces konsultacji społecznych dot. powołania SAN?
	Czy opinie osób na stanowiskach urzędniczych/radnych miały wpływ na decyzję o rezygnacji z SAN?
	Czy o SAN mówiły media? W jaki sposób? Czy miało to wpływ na recepcję SAN w gminie?
Podsumowanie (10 minut)	
Co musiałoby się zmienić, by zaistniała szansa wdrożenia SAN w przyszłości?	

FGI operatorzy SAN (NGO, spółki komunalne)

Wstęp i przywitanie (10 minut)	
<p>Prowadzący otwiera wspólną rozmowę – na wstępie prosi o zgodę na nagrywanie rozmowy, przedstawia siebie i reprezentowaną instytucję, informuje pokrótce o projekcie oraz miejscu, w którym osoby uczestniczące mogą uzyskać więcej informacji na jego temat. Następnie przechodzi do prezentacji celów spotkania (identyfikacja największych barier i trudności przy tworzeniu SAN) oraz prośby o przedstawienie się osób uczestniczących (imię, miasto, reprezentowana instytucja/organizacja).</p>	
BLOK I informacje ogólne (15 minut)	
<p>Jak wyglądał proces tworzenia i prowadzenia SAN w Waszej organizacji/spółce?</p>	<p>W jaki sposób SAN zmieniła Twoją instytucję/organizację?</p>
	<p>Czy SAN mieściła się w zakresie dotychczasowych działań spółki/organizacji, czy musieliście zmienić profil?</p>
	<p>Jak została podjęta decyzja o prowadzeniu SAN?</p>
	<p>Z perspektywy czasu, co najbardziej zmieniło się w Waszej organizacji/spółce od momentu uruchomienia SAN?</p>
BLOK II Bariery prawne (15 minut)	
<p>Czy istnieją bariery prawne, które utrudniają codzienną pracę nad rozwijaniem SAN?</p>	<p>Co mogłyby zostać zmodyfikowane w ramach umów dzierżawy i najmu, by usprawnić efektywność SAN?</p>
	<p>Jakie zmiany prawne dotyczące tworzenia i prowadzenia SAN mogłyby zwiększyć jego efektywność?</p>
	<p>Co w otoczeniu prawnym stanowi przeszkodę dla rozwijania SAN (np. ustawa lokatorska, inne – jakie?)</p>
	<p>Jakie bariery prawne wpływają na relacje pomiędzy samorządem a SAN? W jaki sposób wpływają?</p>
BLOK III Bariery organizacyjne (15 minut)	
<p>Co stanowi największe wyzwanie przy prowadzeniu SAN?</p>	<p>Jak oceniacie efektywność procesów pozyskiwania lokali do SAN? Co stanowi największą trudność/barierę?</p>
	<p>Jak oceniacie efektywność procesów najmu mieszkań? Jakie tutaj występują trudności?</p>
	<p>Jakie widzicie bariery we współpracy instytucjonalnej (np. z MOPS/OPS)?</p>
	<p>Jak przebiega współpraca pomiędzy SAN a samorządem?</p>

BLOK IV Bariery finansowe (15 minut)	
Co stanowi największą trudność w utrzymaniu płynności finansowej SAN?	Czy koszty stałe SAN stanowią utrudnienie dla funkcjonowania SAN?
	Czy system dopłat i zwolnień podatkowych działa w praktyce?
	Który z elementów funkcjonowania SAN wymagałby zwiększenia nakładów (np. promocja, remonty, koszty stałe, usługi społeczne)? Dlaczego?
	Jakie są oczekiwania właścicieli prywatnych mieszkań co do stawki dzierżawy (w relacji do rynku)?
BLOK V Bariery społeczne (15 minut)	
W jaki sposób SAN odbierane jest przez społeczność/ interesariuszy?	W jaki sposób osoby posiadające mieszkania reagują na SAN?
	Jakie zastrzeżenia/obawy zgłaszają najemcy SAN?
	W jaki sposób na mieszkania dzierżawione/wynajmowane w SAN reagują sąsiedzi? I szerzej – jak reaguje społeczność lokalna?
	Co stanowi, Twoim zdaniem, największą barierę społeczną przy zwiększaniu zasobu/potencjału SAN?
BLOK VI Bariery administracyjne (15 minut)	
Jak oceniacie dostępność rozwiązań technicznych, technologicznych oraz zasobów wiedzy wspierających SAN?	Jakich wzorów dokumentów, opisów procedur lub wytycznych, w tym prawnych, brakuje obecnie najbardziej w kontekście prowadzenia SAN? Zarówno dla SAN, jak i właścicieli oraz najemców?
	Jakie systemy IT mogłyby usprawnić działanie SAN?
	Jakich szkoleń/kompetencji niezbędnych dla prowadzenia SAN brakuje najbardziej (lub najtrudniej je zastąpić)?
	W jaki sposób SAN jest popularyzowany w Waszej gminie? Jakich narzędzi komunikacyjnych/promocyjnych brakuje?
PODSUMOWANIE (10 minut)	
Jaka jedna zmiana byłaby, w Twoim przekonaniu, najważniejsza dla dalszego dynamicznego rozwoju SAN?	

Załącznik 5.

Ankieta dla operatorów SAN: Świadczenie usług w SAN

Ankieta – wersja dla SAN, które nie świadczą dodatkowych usług wsparcia

1. Miejscowość działania SAN.
2. Proszę podać swojego e-maila kontaktowego.

Model usług i intensywność wsparcia

3. Czy w ramach prowadzonej Społecznej Agencji Najmu świadczą Państwo usługi wsparcia?
 - TAK
 - NIE, nie świadczymy żadnych usług, tylko samo mieszkanie

Jeśli NIE, to:

4. Dlaczego nie świadczą Państwo usług w ramach prowadzonej SAN?

[wielokrotny wybór]

- brak potrzeb – grupą docelową SAN są tylko osoby z tzw. luki czynszowej, którym nie są potrzebne dodatkowe usługi
- brak odpowiedniego finansowania
- brak specjalistycznej wiedzy, aby wprowadzić takie usługi
- to zbyt trudne logistycznie i nie zdecydowaliśmy się na usługi
- w teorii możemy je świadczyć, ale nikt z najmujących mieszkania nie zgłosił potrzeby
- nie mamy komu powierzyć realizacji takich usług (mamy braki kadrowe)
- nie mamy komu powierzyć realizacji takich usług (mamy trudności z nawiązaniem współpracy z **podmiotami gminnymi** świadczącymi takie usługi)
- nie mamy komu powierzyć realizacji takich usług (mamy trudności z nawiązaniem współpracy z **podmiotami prywatnymi** świadczącymi takie usługi)

- jeszcze ich nie prowadzimy, ale mamy w planach zacząć
- a) kiedyś świadczyliśmy usługi, ale już nie mamy na to środków
- b) inne – jakie?

5. Jeśli świadczyli Państwo usługi w przeszłości, ale już ich nie świadczą obecnie: jak wyglądała współpraca z podmiotami zewnętrznymi (np. OPS, CUS itd.)?
[wypowiedź otwarta]

[Automatyczne pominięcie pytań nr 6-39 dot. świadczenia usług]

Usługi w SAN

6. Jakie typy mieszkań funkcjonują w ramach SAN, w których świadczone są usługi?
[wielokrotny wybór]
- wspomagane
 - treningowe
 - interwencyjne
 - ze wsparciem
 - z usługami
 - inne – jakie?
7. Jakie są główne grupy docelowe mieszkań z usługami? [wielokrotny wybór]
- osoby z niepełnosprawnościami ruchowymi
 - osoby z niepełnosprawnością intelektualną
 - samodzielne (samotne) matki/samodzielni (samotni) ojcowie
 - osoby bezrobotne
 - osoby ubogie pracujące
 - osoby pracujące w sektorze edukacji, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej
 - osoby w kryzysie bezdomności
 - seniorzy
 - młodzi dorośli wychodzący z pieczy zastępczej

- osoby doznające przemocy rodzinnej/domowej
 - osoby nieheteronormatywne/transpłciowe
 - osoby uchodźcze/cudzoziemcy
 - inne – jakie?
8. Jaki jest profil sytuacji życiowej i główne problemy osób, które trafiają do mieszkań z usługami? [wypowiedź otwarta]
9. Jak wygląda proces przyjęcia do SAN z usługami: kto kieruje naborem, jakie dokumenty lub decyzje są potrzebne, czy możliwe są zgłoszenia oddolne (samodzielne)?
Czy i w jaki sposób przeprowadzana jest diagnoza potrzeb mieszkaniowych i społecznych (za pomocą np. kwestionariuszy, formularzy, skali ocen?)
[wypowiedź otwarta]
10. Czy na starcie tworzony jest indywidualny plan wsparcia lub kontrakt z lokatorem, a jeśli tak: co zazwyczaj zawiera? [wypowiedź otwarta]
11. Jakie konkretne formy usług są świadczone w SAN? [wielokrotny wybór]
- praca socjalna
 - asystencja
 - wsparcie psychologiczne
 - psychiatria środowiskowa
 - usługi medyczne (np. pielęgniarka środowiskowa, wizyty lekarza, rehabilitacja)
 - terapia uzależnień
 - doradztwo zawodowe
 - doradztwo prawne
 - doradztwo finansowe
 - usługi opiekuńcze
 - usługi sąsiedzkie
 - usługi animacyjne
 - mediacje rodzinne

- trening umiejętności praktycznych (dot. podstawowych czynności dnia codziennego)
- integracja kulturowa
- zajęcia językowe
- inne – jakie?

12. W jakiej formie były realizowane te usługi? [wielokrotny wybór]

- bezpośrednio przez Państwa jako zasób własny organizacji lub SAN
- OPS
- PCPR
- CUS
- urząd pracy
- inne – jakie?

13. Jak wygląda ta współpraca z wymienionymi podmiotami zewnętrznymi – jeśli dotyczy? [wypowiedź otwarta]

14. [WAŻNE] Czy stosują Państwo zróżnicowanie intensywności wsparcia, np. wysokie/średnie/niskie wsparcie lub różne pakiety usług? Jeśli tak, jak są one definiowane? Czy intensywność wsparcia zmienia się w czasie i jak podejmowane są decyzje o zmianie poziomu wsparcia? Jak wygląda proces wyjścia z intensywniejszego wsparcia? [wypowiedź otwarta]

15. Jaki jest średni czas korzystania z usług w ramach SAN, ewentualnie dla różnych grup odbiorców (jeśli się to różni w zależności od grup)? [wypowiedź otwarta]

16. Czy są określone limity czasowe wsparcia, np. 12 lub 24 miesiące, czy raczej stosujecie Państwo zasadę „tak długo, jak potrzeba”? [wypowiedź otwarta]

17. Czy istnieją u Państwa pisemne standardy usług, np. minimalna liczba kontaktów, zakres działań, czas reakcji w sytuacjach kryzysowych? [wypowiedź otwarta]

18. Jaka jest typowa częstość kontaktu z osobą lub rodziną i jaką przybiera on formę, np. wizyty domowe, kontakt telefoniczny, spotkania w biurze, praca środowiskowa? [wypowiedź otwarta]

19. Z jakich narzędzi i metod pracy korzystają osoby świadczące usługi

(np. case management, podejście Najpierw Mieszkanie, coaching, inne – jakie?)?

Czy prowadzona jest superwizja lub inne formy wsparcia dla kadry pracującej z lokatorami? [wypowiedź otwarta]

20. Jakie rezultaty uznają Państwo za kluczowe w SAN z usługami? [wielokrotny wybór]

- utrzymanie mieszkania
- poprawa stabilności finansowej
- poprawa stabilności zawodowej
- poprawa zdrowia psychicznego
- wyjście z bezdomności
- poprawa relacji rodzinnych
- wzmocnienie niezależności życiowej
- lepsza integracja
- inne – jakie?

21. W jaki sposób mierzycie Państwo te rezultaty? [wielokrotny wybór]

- za pomocą przyjętych wskaźników
- prowadzimy statystyki
- wykonujemy ewaluacje
- wykonujemy okresowe przeglądy sytuacji lokatorów
- nie mierzymy
- inne – jakie?

22. Czy na podstawie zebranych danych modyfikujecie Państwo model usług, np. dodajecie nowe formy wsparcia lub rezygnujecie z rozwiązań, które okazały się nieskuteczne? [wypowiedź otwarta]

23. Jakie elementy obecnego modelu wsparcia uważają Państwo za najsilniejsze, a które wymagają pilnej zmiany lub rozwoju? [wypowiedź otwarta]

24. Gdyby nie było ograniczeń finansowych i kadrowych: jakie nowe typy usług lub zmiany w intensywności wsparcia byłyby kluczowe dla skuteczności SAN?
[wypowiedź otwarta]

25. Czy widzą Państwo możliwość adaptacji modelu do nowych grup, np. seniorów, uchodźców, młodych dorosłych, osób z niepełnosprawnościami, jeśli pojawiłoby się odpowiednie finansowanie?

- Tak
- Nie
- inne, jakie?

Finanse

26. Jak wyglądały w ostatnim roku (albo innym przyjętym okresie rozliczeniowym) wydatki związane z prowadzeniem usług społecznych dla osób mieszkających w lokalach w zasobie SAN? Ilu lokali i ilu gospodarstw domowych dotyczyły te usługi?
[wypowiedź otwarta]

27. W jaki sposób usługi były rozliczane? [wielokrotny wybór]

- ryczałtowo
- godzinowo
- w stawce za lokal
- w stawce za osobę
- inne – jakie?

28. Jaki był przybliżony koszt całkowity usług w analizowanym okresie? Jak wyglądał szacunkowy koszt jednostkowy w przeliczeniu na jeden lokal w SAN oraz na jedną osobę lub gospodarstwo domowe objęte wsparciem? Które typy usług okazały się najdroższe, a które najtańsze w realizacji? [wypowiedź otwarta]

29. Czy stosują Państwo montaż finansowy, czyli łączenie różnych źródeł finansowania usług?

- Tak
- Nie

30. Jakie są najważniejsze źródła finansowania usług? (Proszę wybrać maksymalnie 3 najważniejsze)

- środki gminy
- środki OPS
- fundusze unijne – FERS
- fundusze unijne – program regionalny
- fundusze nieunijne – programy krajowe
- fundusze nieunijne – programy regionalne
- środki własne
- darowizny
- inne – jakie?

31. Jaka jest mniej więcej proporcja (w procentach) między poszczególnymi źródłami?

[wypowiedź otwarta]

32. Które elementy finansowania lub dopłat dotyczą samego najmu (czyli czynszu, mediów, zarządzania lokalem), a które dotyczą usług towarzyszących (np. wsparcia, opieki, animacji, pracy socjalnej)? Z jakich konkretnych źródeł finansowane są koszty utrzymania mieszkań w SAN, a z jakich źródeł koszty usług społecznych? [wypowiedź otwarta]

33. Czy i w jaki sposób usługi społeczne są powiązane z dopłatami do najmu, np. z dopłatami z gminy, z Funduszu Dopłat, z dodatków mieszkaniowych, innych instrumentów? [wypowiedź otwarta]

34. Czy dostęp do określonych dopłat wpływa na zakres lub intensywność oferowanych usług?

- Tak
- Nie
- Inne - jakie?

35. Czy mieszkańcy wnoszą jakikolwiek wkład finansowy, poza czynszem i opłatami za lokal, w koszt usług?

- Tak
- Nie

36. Jaką formę ma ten dodatkowy wkład? [pojedynczy wybór]

- opłata stała
- opłata zależna od dochodu
- symboliczny wkład
- inne – jakie?

37. Czy zdarza się, że brak możliwości współfinansowania ze strony mieszkańców ogranicza zakres dostępnych usług?

- Tak
- Nie
- Inne - jakie?

38. Na ile Państwa obecny model finansowania usług w SAN jest stabilny w czasie: czy opiera się głównie na środkach stałych, czy raczej na środkach projektowych i krótkookresowych? [wypowiedź otwarta]

39. Czy są Państwo w stanie oszacować, o ile można byłoby zwiększyć liczbę mieszkań lub lokatorów objętych SAN z usługami przy założeniu określonego dodatkowego budżetu, np. o określoną kwotę rocznie? [wypowiedź otwarta]

Potencjał integracji usług

40. Jakie są główne bariery w rozwijaniu SAN z usługami? [wielokrotny wybór]

- brak specjalnego programu/finansowania
- krótkie projekty (krótkookresowość środków, brak płynności i stabilności wsparcia)
- brak możliwości finansowania określonych typów wsparcia
- ograniczenia regulacyjne
- trudności z opłaceniem/utrzymaniem kadry usługowej
- trudności we współpracy z podmiotami gminnymi (np. OPS, CUS)

- trudności z pozyskaniem specjalistycznej kadry usługowej (np. z obszaru psychiatrii)
- brak/ograniczone szkolenia czy superwizje dla kadry usługowej
- inne – jakie?

41. Co – Państwa zdaniem – w obecnym systemie finansowania najmocniej ogranicza skalowanie SAN z usługami: brak środków na usługi, brak środków na najem czy inne czynniki? [wypowiedź otwarta]

42. Gdyby pojawiły się dodatkowe stabilne środki na usługi w modelu SAN, jakie typy usług rozwinęliby Państwo w pierwszej kolejności i dla jakich grup odbiorców? [wypowiedź otwarta]

Ankieta – wersja dla SAN, które świadczą dodatkowe usługi wsparcia

1. Miejscowość działania SAN.
2. Proszę podać swojego e-maila kontaktowego.

Model usług i intensywność wsparcia

3. Czy w ramach prowadzonej Społecznej Agencji Najmu świadczą Państwo usługi wsparcia?
 - TAK
 - NIE, nie świadczymy żadnych usług, tylko samo mieszkanie

Jeśli TAK, to:

[Automatyczne pominięcie pytań nr 4-5 dot. powodów nieświadczenia usług]

Załącznik 6.

Pełny wykaz symulacji MES funkcjonowania SAN

Symulacja nr 1

Budując model efektywności finansowej społecznej agencji najmu w symulacji nr 1 oparto wyliczenia na następujących założeniach:

- pozyskanie od gminy 25 lokali mieszkalnych do remontu w momencie uruchomienia SAN, przy zakładanym koszcie remontu jednego lokalu 40 tys. zł, czasie wykonania remontu 3 miesiące;
- pozyskanie od gminy kolejnych 25 lokali do remontu w 2. roku funkcjonowania SAN przy zakładanym koszcie remontu jednego lokalu 40 tys. zł, czasie wykonania remontu 3 miesiące;
- pozyskanie z rynku prywatnego:
 - 6 mieszkań w ciągu pierwszych 3 miesięcy funkcjonowania SAN;
 - 6 kolejnych mieszkań w 4-6 miesiącu funkcjonowania SAN;
 - 6 kolejnych mieszkań w 7-9 miesiącu funkcjonowania SAN;
 - 6 kolejnych mieszkań w 10-12 miesiącu funkcjonowania SAN;
 - 6 kolejnych mieszkań w 13-15 miesiącu funkcjonowania SAN;
 - 6 kolejnych mieszkań w 16-18 miesiącu funkcjonowania SAN;
 - 6 kolejnych mieszkań w 19-21 miesiącu funkcjonowania SAN;
 - 6 kolejnych mieszkań w 22-24 miesiącu funkcjonowania SAN;
 - 6 kolejnych mieszkań w 25-27 miesiącu funkcjonowania SAN;
 - 6 kolejnych mieszkań w 28-30 miesiącu funkcjonowania SAN;
 - 6 kolejnych mieszkań w 31-33 miesiącu funkcjonowania SAN;
 - 6 kolejnych mieszkań w 34-36 miesiącu funkcjonowania SAN;

- 7 kolejnych mieszkań w 37-39 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 7 kolejnych mieszkań w 40-42 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 7 kolejnych mieszkań w 43-45 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 7 kolejnych mieszkań w 46-48 miesiącu funkcjonowania SAN.

Założono czynsz dzierżawy na poziomie 30 zł/m² i czynsz najmu na lokalach pozyskanych z rynku na poziomie 36 zł/m² (premia za ryzyko 20%). **Efektywny czynsz dla najemcy, przy dopłacie do czynszu w ramach programu MnS średnio przyjmując 10 zł/m², wyniesie około 26 zł/m².**

W przypadku pozyskania mieszkań od gminy założono, iż gmina wydzierżawi lokale do SAN za stawkę czynszu dzierżawy 12 zł/m², jednakże nie będzie pobierać czynszu w okresie pierwszych 3 miesięcy, gdy lokal będzie remontowany oraz czasowo zaniecha poboru czynszu dzierżawy do czasu skompensowania nakładów poczynionych przez SAN na remont lokalu. **Założono wynajem mieszkań za czynsz najmu na poziomie 18 zł/m².** Założono pozyskanie łącznie 100 lokali mieszkalnych z rynku prywatnego oraz 50 lokali od gminy. Przyjęto średnią powierzchnię lokali na poziomie 50 m². Przy powyższych założeniach przychody i koszty w ciągu pięciu lat funkcjonowania SAN będą kształtować się jak w tabeli 1.

Tabela 1. Przychody, koszty, wynik finansowy dla założeń symulacji nr 1

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Przychody z czynsz najmu (mieszkania z rynku)	237 600	756 000	1 274 400	1 832 400	2 160 000
Przychody z czynsz najmu (mieszkania od gminy)	202 500	472 500	540 000	540 000	540 000
Razem przychody	440 100	1 228 500	1 814 400	2 372 400	2 700 000
Koszty początkowe uruchomienia biura	62 000	brak	brak	brak	brak
Koszty czynszu dzierżawnego (mieszkania z rynku)	198 000	630 000	1 062 000	1 527 000	1 800 000
Koszty czynszu dzierżawnego (mieszkania od gminy)	-	-	-	-	-
Koszty remontów	1 000 000	1 000 000	-	-	-
Koszty wynagrodzeń	482 648	496 645	509 061	521 787	534 832

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Koszty najmu biura	18 000	18 522	18 985	19 460	19 946
Koszty bieżące funkcjonowania biura	46 800	48 157	49 361	50 595	51 860
Koszty napraw w lokalach (mieszkania z rynku)	6 600	21 000	35 400	50 900	60 000
Koszty napraw w lokalach (mieszkania od gminy)	11 250	26 250	30 000	30 000	30 000
Razem koszty	1 825 298	2 240 574	1 704 807	2 199 743	2 496 638
Wynik finansowy	-1 385 198	-1 012 074	109 593	172 657	203 362
Skumulowany wynik finansowy	-1 385 198	-2 397 272	-2 287 679	-2 115 022	-1 911 660

Źródło: opracowanie własne.

Założenia zawarte w symulacji nr 1 wskazują na brak samofinansowania się takiego modelu SAN, pomimo dodatniego wyniku finansowego osiągniętego w 3. roku, 4. roku i 5. roku. Skumulowany wynik finansowy za pięć lat jest ujemny i wynosi – 1 911 660 zł.

Symulacja nr 2

Budując model efektywności finansowej społecznej agencji najmu w symulacji nr 2 oparto założenia w zakresie pozyskania lokali jak w symulacji nr 1, jednakże założono:

- pozyskanie od gminy 25 lokali mieszkalnych do remontu w momencie uruchomienia SAN, przy zakładanym koszcie remontu jednego lokalu 10 tys. zł, czasie wykonania remontu 3 miesiące;
- pozyskanie od gminy kolejnych 25 lokali do remontu w 2. roku funkcjonowania SAN przy zakładanym koszcie remontu jednego lokalu 10 tys. zł, czasie wykonania remontu 3 miesiące.

Przyjęto jednak, iż pozyskane mieszkania z rynku prywatnego będą wynajmowane za czynsz najmu o 33% wyższy niż ustalony z właścicielem czynsz dzierżawy. Założono czynsz dzierżawy na poziomie 30 zł/m², a czynsz najmu na poziomie 40 zł/m². **Efektywny czynsz dla najemcy, przy dopłacie do czynszu w ramach programu MnS średnio przyjmując**

10 zł/m², wyniesie około 30 zł/m². Założono wynajem mieszkań dzierżawionych od gminy za czynsz najmu na poziomie 18 zł/m². Przyjęto średnią powierzchnię lokali na poziomie 50 m². Przy powyższych założeniach przychody i koszty w ciągu pięciu lat funkcjonowania SAN będą kształtować się jak w tabeli 2.

Tabela 2. Przychody, koszty, wynik finansowy dla założeń symulacji nr 2

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Przychody z czynsz najmu (mieszkania z rynku)	264 000	840 000	1 416 000	2 036 000	2 400 000
Przychody z czynsz najmu (mieszkania od gminy)	202 500	472 500	540 000	540 000	540 000
Razem przychody	466 500	1 312 500	1 956 000	2 576 000	2 940 000
Koszty początkowe uruchomienia biura	62 000	brak	brak	brak	brak
Koszty czynszu dzierżawnego (mieszkania z rynku)	198 000	630 000	1 062 000	1 527 000	1 800 000
Koszty czynszu dzierżawnego (mieszkania od gminy)	-	-	310 000	360 000	360 000
Koszty remontów	250 000	250 000	-	-	-
Koszty wynagrodzeń	482 648	496 645	509 061	521 787	534 832
Koszty najmu biura	18 000	18 522	18 985	19 460	19 946
Koszty bieżące funkcjonowania biura	46 800	48 157	49 361	50 595	51 860
Koszty napraw w lokalach (mieszkania z rynku)	6 600	21 000	35 400	50 900	60 000
Koszty napraw w lokalach (mieszkania od gminy)	11 250	26 250	30 000	30 000	30 000
Razem koszty	1 075 298	1 490 574	2 014 807	2 559 743	2 856 638
Wynik finansowy	-608 798	-178 074	-58 807	16 257	83 362
Skumulowany wynik finansowy	-608 798	-786 872	-845 679	-829 422	-746 060

Źródło: opracowanie własne.

Założenia zawarte w symulacji nr 2 wskazują na brak samofinansowania się takiego modelu SAN, pomimo dodatniego wyniku finansowego osiągniętego w 4. roku i 5. roku. Skumulowany wynik finansowy za pięć lat jest ujemny i wynosi – 746 060 zł.

Symulacja nr 3

Budując model efektywności finansowej społecznej agencji najmu w symulacji nr 3 oparto wyliczenia na rynkach w mniejszych gminach miejskich i miejsko-wiejskich. Założono:

- pozyskanie od gminy 25 lokali do remontu w momencie uruchomienia SAN, przy zakładanym koszcie remontu jednego lokalu 10 tys. zł, czasie wykonania remontu 3 miesiące;
- pozyskanie od gminy kolejnych 25 lokali do remontu w 2 roku funkcjonowania SAN przy zakładanym koszcie remontu 10 tys. zł, czasie wykonania remontu 3 miesiące;
- pozyskanie z rynku prywatnego:
 - 6 mieszkań w ciągu pierwszych 3 miesięcy funkcjonowania SAN
 - 6 kolejnych mieszkań w 4-6 miesiącu funkcjonowania SAN;
 - 6 kolejnych mieszkań w 7-9 miesiącu funkcjonowania SAN;
 - 6 kolejnych mieszkań w 10-12 miesiącu funkcjonowania SAN;
 - 6 kolejnych mieszkań w 13-15 miesiącu funkcjonowania SAN;
 - 6 kolejnych mieszkań w 16-18 miesiącu funkcjonowania SAN;
 - 6 kolejnych mieszkań w 19-21 miesiącu funkcjonowania SAN;
 - 6 kolejnych mieszkań w 22-24 miesiącu funkcjonowania SAN;
 - 6 kolejnych mieszkań w 25-27 miesiącu funkcjonowania SAN;
 - 6 kolejnych mieszkań w 28-30 miesiącu funkcjonowania SAN;
 - 6 kolejnych mieszkań w 31-33 miesiącu funkcjonowania SAN;
 - 6 kolejnych mieszkań w 34-36 miesiącu funkcjonowania SAN;
 - 7 kolejnych mieszkań w 37-39 miesiącu funkcjonowania SAN;

- 7 kolejnych mieszkań w 40-42 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 7 kolejnych mieszkań w 43-45 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 7 kolejnych mieszkań w 46-48 miesiącu funkcjonowania SAN

Ponadto założono, iż pozyskane mieszkania z rynku prywatnego będą wynajmowane za czynsz najmu o 20% wyższy niż ustalony z właścicielem czynsz dzierżawy. Założono czynsz dzierżawy na poziomie 30 zł/m², a czynsz najmu na poziomie 36 zł/m². **Efektywny czynsz dla najemcy, przy dopłacie do czynszu w ramach programu MnS średnio przyjmując 10 zł/m², wyniesie około 26 zł/m².** Przyjęto średnią powierzchnię lokali na poziomie 50 m². W przypadku pozyskania mieszkań od gminy założono, iż gmina wydzierżawi lokale do SAN za stawkę czynszu dzierżawy 10 zł/m² (niższe koszty eksploatacji w mniejszych gminach), jednakże nie będzie pobierać czynszu w okresie pierwszych 3 miesięcy, gdy lokal będzie remontowany oraz czasowo zaniecha poboru czynszu dzierżawy do czasu skompensowania nakładów poczynionych przez SAN na remont lokalu. **Założono wynajem mieszkań dzierżawionych od gminy za czynsz najmu na poziomie 15 zł/m².** Przyjęto pozyskanie łącznie 100 lokali mieszkalnych z rynku prywatnego oraz 50 lokali od gminy. Założono także niższe koszty wynagrodzeń pracowników w mniejszych gminach miejskich i miejsko-wiejskich, tj. na poziomie 410 516,64 zł. Przy powyższych założeniach przychody i koszty w ciągu pięciu lat funkcjonowania SAN będą kształtować się jak w tabeli 3.

Tabela 3. Przychody, koszty, wynik finansowy dla założeń symulacji nr 3.

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Przychody z czynsz najmu (mieszkania z rynku)	237 600	756 000	1 274 400	1 832 400	2 160 000
Przychody z czynsz najmu (mieszkania od gminy)	168 750	393 750	450 000	450 000	450 000
Razem przychody	406 350	1 149 750	1 724 400	2 282 400	2 610 000
Koszty początkowe uruchomienia biura	62 000	-	-	-	-
Koszty czynszu dzierżawy (mieszkania z rynku)	198 000	630 000	1 062 000	1 527 000	1 800 000
Koszty czynszu dzierżawy (mieszkania od gminy)	-	-	175 000	300 000	300 000
Koszty remontów	250 000	250 000	-	-	-

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Koszty wynagrodzeń	410 517	422 422	432 983	443 807	454 902
Koszty najmu biura	18 000	18 522	18 985	19 460	19 946
Koszty bieżące funkcjonowania biura	46 800	48 157	49 361	50 595	51 860
Koszty napraw w lokalach (mieszkania z rynku)	6 600	21 000	35 400	50 900	60 000
Koszty napraw w lokalach (mieszkania od gminy)	11 250	26 250	30 000	30 000	30 000
Razem koszty	1 003 167	1 416 351	1 803 729	2 421 762	2 716 708
Wynik finansowy	-596 817	-266 601	-79 329	-139 362	-106 708
Skumulowany wynik finansowy	-596 817	-863 418	-942 747	-1082109	-1188817

Źródło: opracowanie własne.

Założenia zawarte w symulacji nr 3 wskazują na brak samofinansowania się takiego modelu SAN. W każdym roku występuje ujemny wynik finansowy. Skumulowany wynik finansowy za pięć lat jest ujemny i wynosi – 1 188 817 zł.

Symulacja nr 4

Budując model efektywności finansowej społecznej agencji najmu w symulacji nr 4 oparto wyliczenia na dzierżawie 40 lokali z rynku prywatnego przy założeniu pozyskania:

- 2 mieszkań w ciągu pierwszych 3 miesięcy funkcjonowania SAN;
- 3 kolejnych mieszkań w 4-6 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 2 kolejnych mieszkań w 7-9 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 3 kolejnych mieszkań w 10-12 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 2 kolejnych mieszkań w 13-15 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 3 kolejnych mieszkań w 16-18 miesiącu funkcjonowania SAN;

- 2 kolejnych mieszkań w 19-21 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 3 kolejnych mieszkań w 22-24 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 2 kolejnych mieszkań w 25-27 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 3 kolejnych mieszkań w 28-30 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 2 kolejnych mieszkań w 31-33 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 3 kolejnych mieszkań w 34-36 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 2 kolejnych mieszkań w 37-39 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 3 kolejnych mieszkań w 40-42 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 2 kolejnych mieszkań w 43-45 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 3 kolejnych mieszkań w 46-48 miesiącu funkcjonowania SAN.

Założono, iż SAN dzierżawi lokale za czynsz na poziomie średnio 30 zł/m², a wynajmuje za czynsz na poziomie 36 zł/m² (premia za ryzyko 20%). **Efektywny czynsz dla najemcy, przy dopłacie do czynszu w ramach programu MnS średnio przyjmując 10 zł/m²**, wyniesie około 26 zł/m². Założono pozyskanie łącznie 40 lokali mieszkalnych z rynku prywatnego. Przyjęto średnią powierzchnię lokali na poziomie 50 m². Przy powyższych założeniach przychody i koszty w ciągu pięciu lat funkcjonowania SAN będą kształtować się jak w tabeli 4.

Tabela 4. Przychody, koszty, wynik finansowy dla założeń symulacji nr 4

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Przychody z czynsz najmu	93 600	309 600	525 600	741 600	864 000
Razem przychody	93 600	309 600	525 600	741 600	864 000
Koszty początkowe uruchomienia biura	62 000	-	-	-	-
Koszty czynszu dzierżawnego	78 000	258 000	438 000	618 000	720 000
Koszty wynagrodzeń	482 648	496 645	509 061	521 787	534 832
Koszty najmu biura	18 000	18 522	18 985	19 460	19 946

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Koszty bieżące funkcjonowania biura	46 800	48 157	49 361	50 595	51 860
Koszty napraw w lokalach	2 600	8 600	14 600	20 600	24 000
Razem koszty	690 048	829 924	1 030 007	1 230 443	1 350 638
Wynik finansowy	-596 448	-520 324	-504 407	-488 843	-486 638
Skumulowany wynik finansowy	-596 448	-1 116 772	-1 621 179	-2 110 022	-2 596 660

Źródło: opracowanie własne.

Założenia zawarte w symulacji nr 4 wskazują na brak samofinansowania się takiego modelu SAN. W każdym roku występuje ujemny wynik finansowy. Skumulowany wynik finansowy za pięć lat jest ujemny i wynosi - 2 596 660 zł.

Symulacja nr 5

Budując model efektywności finansowej społecznej agencji najmu w symulacji nr 5 oparto wyliczenia na dzierżawie 100 lokali z rynku prywatnego przy założeniu pozyskania:

- 6 mieszkań w ciągu pierwszych 3 miesięcy funkcjonowania SAN;
- 6 kolejnych mieszkań w 4-6 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 6 kolejnych mieszkań w 7-9 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 6 kolejnych mieszkań w 10-12 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 6 kolejnych mieszkań w 13-15 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 6 kolejnych mieszkań w 16-18 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 6 kolejnych mieszkań w 19-21 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 6 kolejnych mieszkań w 22-24 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 6 kolejnych mieszkań w 25-27 miesiącu funkcjonowania SAN;

- 6 kolejnych mieszkań w 28-30 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 6 kolejnych mieszkań w 31-33 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 6 kolejnych mieszkań w 34-36 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 7 kolejnych mieszkań w 37-39 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 7 kolejnych mieszkań w 40-42 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 7 kolejnych mieszkań w 43-45 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 7 kolejnych mieszkań w 46-48 miesiącu funkcjonowania SAN.

Założono, iż SAN dzierżawi lokale z rynku prywatnego za średni czynsz 35 zł/m², a wynajmuje za czynsz najmu 42 zł/m² (premia za ryzyko 20%). **Efektywny czynsz dla najemcy, przy dopłacie do czynszu w ramach programu MnS średnio przyjmując 10 zł/m², wyniesie około 32 zł/m².** Założono pozyskanie łącznie 100 lokali mieszkalnych. Przyjęto średnią powierzchnię lokali na poziomie 50 m². Przy powyższych założeniach przychody i koszty w ciągu pięciu lat funkcjonowania SAN będą kształtować się jak w tabeli 5.

Tabela 5. Przychody, koszty, wynik finansowy dla założeń symulacji nr 5

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Przychody z czynsz najmu	277 200	882 000	1 486 800	2 137 800	2 520 000
Razem przychody	277 200	882 000	1 486 800	2 137 800	2 520 000
Koszty początkowe uruchomienia biura	62 000	-	-	-	-
Koszty czynszu dzierżawnego	231 000	735 000	1 239 000	1 781 500	2 100 000
Koszty wynagrodzeń	482 648	496 645	509 061	521 787	534 832
Koszty najmu biura	18 000	18 522	18 985	19 460	19 946
Koszty bieżące funkcjonowania biura	46 800	48 157	49 361	50 595	51 860
Koszty napraw w lokalach	6 600	21 000	35 400	50 900	60 000
Razem koszty	847 048	1 319 324	1 851 807	2 424 243	2 766 638

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Wynik finansowy	-569 848	-437 324	-365 007	-286 443	-246 638
Skumulowany wynik finansowy	-569 848	-1 007 172	-1 372 179	-1 658 622	-1 905 260

Źródło: opracowanie własne.

Założenia zawarte w symulacji nr 5 wskazują na brak samofinansowania się takiego modelu SAN. W każdym roku występuje ujemny wynik finansowy. Skumulowany wynik finansowy za pięć lat jest ujemny i wynosi - 1 905 260 zł.

Symulacja nr 6

Budując model efektywności finansowej społecznej agencji najmu w symulacji nr 6 oparto wyliczenia na dzierżawie lokali z rynku prywatnego przy założeniu zwiększenia liczby lokali do 200 w ciągu 5 lat, przy założeniu pozyskania:

- 12 mieszkań w ciągu pierwszych 3 miesięcy funkcjonowania SAN;
- 12 kolejnych mieszkań w 4-6 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 12 kolejnych mieszkań w 7-9 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 12 kolejnych mieszkań w 10-12 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 12 kolejnych mieszkań w 13-15 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 12 kolejnych mieszkań w 16-18 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 12 kolejnych mieszkań w 19-21 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 12 kolejnych mieszkań w 22-24 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 12 kolejnych mieszkań w 25-27 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 12 kolejnych mieszkań w 28-30 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 12 kolejnych mieszkań w 31-33 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 12 kolejnych mieszkań w 34-36 miesiącu funkcjonowania SAN;

- 14 kolejnych mieszkań w 37-39 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 14 kolejnych mieszkań w 40-42 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 14 kolejnych mieszkań w 43-45 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 14 kolejnych mieszkań w 46-48 miesiącu funkcjonowania SAN.

Założono, iż pozyskane mieszkania z rynku prywatnego będą wynajmowane za czynsz najmu o 20% wyższy niż ustalony z właścicielem czynsz dzierżawy. Założono czynsz dzierżawy na poziomie 35 zł/m², a czynsz najmu na poziomie 42 zł/m². **Efektywny czynsz dla najemcy, przy dopłacie do czynszu w ramach programu MnS średnio przyjmując 10 zł/m², wyniesie około 32 zł/m².** Przyjęto średnią powierzchnię lokali na poziomie 50 m². Przy powyższych założeniach przychody i koszty w ciągu pięciu lat funkcjonowania SAN będą kształtować się jak w tabeli 6.

Tabela 6. Przychody, koszty, wynik finansowy dla założeń symulacji nr 6

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Przychody z czynsz najmu	554 400	1 764 000	2 973 600	4 275 600	5 040 000
Razem przychody	554 400	1 764 000	2 973 600	4 275 600	5 040 000
Koszty początkowe uruchomienia biura	62 000	-	-	-	-
Koszty czynszu dzierżawnego	462 000	1 470 000	2 478 000	3 563 000	4 200 000
Koszty wynagrodzeń	482 648	496 645	509 061	521 787	534 832
Koszty najmu biura	18 000	18 522	18 985	19 460	19 946
Koszty bieżące funkcjonowania biura	46 800	48 157	49 361	50 595	51 860
Koszty napraw w lokalach	13 200	42 000	70 800	101 800	120 000
Razem koszty	1 084 648	2 075 324	3 126 207	4 256 643	4 926 638
Wynik finansowy	-530 248	-311 324	-152 607	18 957	113 362
Skumulowany wynik finansowy	-530 248	-841 572	-994 179	-975 222	-861 860

Źródło: opracowanie własne.

Założenia zawarte w symulacji nr 6 wskazują na brak samofinansowania się takiego modelu SAN, pomimo dodatniego wyniku finansowego w 4. roku i 5. roku. Skumulowany wynik finansowy za pięć lat jest ujemny i wynosi - 861 860 zł.

Symulacja nr 7

Budując model efektywności finansowej społecznej agencji najmu w symulacji nr 7 oparto założeniu w zakresie pozyskania lokali jak w symulacji nr 6. Przyjęto jednak, iż pozyskane mieszkania z rynku prywatnego będą wynajmowane za czynsz najmu o 33% wyższy niż ustalony z właścicielem czynsz dzierżawy. Założono czynsz dzierżawy na poziomie 30 zł/m², a czynsz najmu na poziomie 40 zł/m². **Efektywny czynsz dla najemcy, przy dopłacie do czynszu w ramach programu MnS średnio przyjmując 10 zł/m², wyniesie około 30 zł/m².** Przyjęto średnią powierzchnię lokali na poziomie 50 m². Przy powyższych założeniach przychody i koszty w ciągu pięciu lat funkcjonowania SAN będą kształtować się jak w tabeli 7.

Tabela 7. Przychody, koszty, wynik finansowy dla założeń symulacji nr 7

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Przychody z czynsz najmu	528 000	1 680 000	2 832 000	4 072 000	4 800 000
Razem przychody	528 000	1 680 000	2 832 000	4 072 000	4 800 000
Koszty początkowe uruchomienia biura	62 000	-	-	-	-
Koszty czynszu dzierżawnego	396 000	1 260 000	2 124 000	3 054 000	3 600 000
Koszty wynagrodzeń	482 648	496 645	509 061	521 787	534 832
Koszty najmu biura	18 000	18 522	18 985	19 460	19 946
Koszty bieżące funkcjonowania biura	46 800	48 157	49 361	50 595	51 860
Koszty napraw w lokalach	13 200	42 000	70 800	101 800	120 000
Razem koszty	1 018 648	1 865 324	2 772 207	3 747 643	4 326 638
Wynik finansowy	-490 648	-185 324	59 793	324 357	473 362
Skumulowany wynik finansowy	-490 648	-675 972	-616 179	-291 822	181 540

Źródło: opracowanie własne.

Założenia zawarte w symulacji nr 7 wskazują na samofinansowanie się takiego modelu SAN. **Osiągnięto dodatni wynik finansowy w 3. roku, 4. roku i 5. roku działalności. Skumulowany wynik finansowy za pięć lat jest dodatni i wynosi 181 540 zł.**

Uzupełnieniem progu trwałości finansowej (MES-F) dla scenariusza z dodatnim wynikiem finansowym jest próg odporności operacyjnej (MES-O), rozumiany jako minimalny portfel lokali, przy którym pojedynczy negatywny szok nie prowadzi do utraty płynności. Na potrzeby testu odporności proponuje się szok przychodowy na poziomie 5% oraz 10% potencjalnych przychodów jako przejściowy wzrost pustostanu operacyjnego i/lub braku terminowych wpłat najemców.

Tabela 7a. Przychody efektywne na poziomie 95% przychodów potencjalnych, koszty, wynik finansowy dla założeń symulacji nr 7

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Razem potencjalne przychody	528 000	1 680 000	2 832 000	4 072 000	4 800 000
Przychody efektywne = 95%	501 600	1 596 000	2 690 400	3 868 400	4 560 000
Razem koszty	1 018 648	1 865 324	2 772 207	3 747 643	4 326 638
Wynik finansowy	-517 048	-269 324	-81 807	120 757	233 362
Skumulowany wynik finansowy	-517 048	-786 372	-868 179	-747 422	-514 060

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 7b. Przychody efektywne na poziomie 90% przychodów potencjalnych, koszty, wynik finansowy dla założeń symulacji nr 7

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Razem potencjalne przychody	528 000	1 680 000	2 832 000	4 072 000	4 800 000
Przychody efektywne = 90%	475 200	1 512 000	2 548 800	3 664 800	4 320 000
Razem koszty	1 018 648	1 865 324	2 772 207	3 747 643	4 326 638

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Wynik finansowy	-543 448	-353 324	-223 407	-82 843	-6 638
Skumulowany wynik finansowy	-543 448	-896 772	-1 120 179	-1 203 022	-1 209 660

Źródło: opracowanie własne.

Niestety, próg odporności operacyjnej (MES-O) nie został osiągnięty ani dla szoku przychodowego na poziomie 5%, ani 10% potencjalnych przychodów jako przejściowy wzrost pustostanu operacyjnego i/lub braku terminowych wpłat najemców.

Symulacja nr 8

Budując model efektywności finansowej społecznej agencji najmu w symulacji nr 8 oparto wyliczenia na dzierżawie lokali z rynku prywatnego, przy założeniu zwiększenia liczby lokali do 300, przy założeniu pozyskania:

- 18 mieszkań w ciągu pierwszych 3 miesięcy funkcjonowania SAN;
- 18 kolejnych mieszkań w 4-6 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 18 kolejnych mieszkań w 7-9 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 18 kolejnych mieszkań w 10-12 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 18 kolejnych mieszkań w 13-15 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 18 kolejnych mieszkań w 16-18 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 18 kolejnych mieszkań w 19-21 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 18 kolejnych mieszkań w 22-24 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 18 kolejnych mieszkań w 25-27 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 18 kolejnych mieszkań w 28-30 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 18 kolejnych mieszkań w 31-33 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 18 kolejnych mieszkań w 34-36 miesiącu funkcjonowania SAN;

- 21 kolejnych mieszkań w 37-39 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 21 kolejnych mieszkań w 40-42 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 21 kolejnych mieszkań w 43-45 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 21 kolejnych mieszkań w 46-48 miesiącu funkcjonowania SAN.

Założono, iż pozyskane mieszkania z rynku prywatnego będą wynajmowane za czynsz najmu o 20% wyższy niż ustalony z właścicielem czynsz dzierżawy. Założono czynsz dzierżawy na poziomie 35 zł/m², a czynsz najmu na poziomie 42 zł/m². Efektywny czynsz dla najemcy, przy dopłacie do czynszu w ramach programu MnS średnio przyjmując 10 zł/m², wyniesie około 32 zł/m². Przyjęto średnią powierzchnię lokali na poziomie 50 m². Przy powyższych założeniach przychody i koszty w ciągu pięciu lat funkcjonowania SAN będą kształtować się jak w tabeli 8.

Tabela 8. Przychody, koszty, wynik finansowy dla założeń symulacji nr 8

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Przychody z czynsz najmu	831 600	2 646 000	4 460 400	6 413 400	7 560 000
Razem przychody	831 600	2 646 000	4 460 400	6 413 400	7 560 000
Koszty początkowe uruchomienia biura	62 000	-	-	-	-
Koszty czynszu dzierżawnego	693 000	2 205 000	3 717 000	5 344 500	6 300 000
Koszty wynagrodzeń	482 648	496 645	509 061	521 787	534 832
Koszty najmu biura	18 000	18 522	18 985	19 460	19 946
Koszty bieżące funkcjonowania biura	46 800	48 157	49 361	50 595	51 860
Koszty napraw w lokalach	19 800	63 000	106 200	152 700	180 000
Razem koszty	1 322 248	2 831 324	4 400 607	6 089 043	7 086 638
Wynik finansowy	-490 648	-185 324	59 793	324 357	473 362
Skumulowany wynik finansowy	-490 648	-675 972	-616 179	-291 822	181 540

Źródło: opracowanie własne.

Założenia zawarte w symulacji nr 6 wskazują na samofinansowanie się takiego modelu SAN. Osiągnięto dodatni wynik finansowy w 3. roku, 4. roku i 5. roku działalności. Skumulowany wynik finansowy za pięć lat jest dodatni i wynosi 181 540 zł.

Uzupełnieniem progu trwałości finansowej (MES-F) dla scenariusza z dodatnim wynikiem finansowym jest próg odporności operacyjnej (MES-O), rozumiany jako minimalny portfel lokali, przy którym pojedynczy negatywny szok nie prowadzi do utraty płynności. Na potrzeby testu odporności proponuje się szok przychodowy na poziomie 5% oraz 10% potencjalnych przychodów jako przejściowy wzrost pustostanu operacyjnego i/lub braku terminowych wpłat najemców.

Tabela 8a. Przychody efektywne na poziomie 95% przychodów potencjalnych, koszty, wynik finansowy dla założeń symulacji nr 8

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Razem potencjalne przychody	831 600	2 646 000	4 460 400	6 413 400	7 560 000
Przychody efektywne = 95%	790 020	2 513 700	4 237 380	6 092 730	7 182 000
Razem koszty	1 322 248	2 831 324	4 400 607	6 089 043	7 086 638
Wynik finansowy	-532 228	-317 624	-163 227	3 687	95 362
Skumulowany wynik finansowy	-532 228	-849 852	-1 013 079	-1 009 392	-914 030

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 8b. Przychody efektywne na poziomie 90% przychodów potencjalnych, koszty, wynik finansowy dla założeń symulacji nr 8

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Razem potencjalne przychody	831 600	2 646 000	4 460 400	6 413 400	7 560 000
Przychody efektywne = 90%	748 440	2 381 400	4 014 360	5 772 060	6 804 000
Razem koszty	1 322 248	2 831 324	4 400 607	6 089 043	7 086 638

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Wynik finansowy	-573 808	-449 924	-386 247	-316 983	-282 638
Skumulowany wynik finansowy	-573 808	-1 023 732	-1 409 979	-1 726 962	-2 009 600

Źródło: opracowanie własne.

Niestety, próg odporności operacyjnej (MES-O) nie został osiągnięty ani dla szoku przychodowego na poziomie 5%, ani 10% potencjalnych przychodów jako przejściowy wzrost pustostanu operacyjnego i/lub braku terminowych wpłat najemców.

Symulacja nr 9

Budując model efektywności finansowej społecznej agencji najmu w symulacji nr 9 oparto wyliczenia na dzierżawie lokali z rynku prywatnego przy założeniu zwiększenia liczby lokali do 400 w ciągu 5 lat, przy założeniu pozyskania:

- 24 mieszkań w ciągu pierwszych 3 miesięcy funkcjonowania SAN;
- 24 kolejnych mieszkań w 4-6 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 24 kolejnych mieszkań w 7-9 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 24 kolejnych mieszkań w 10-12 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 24 kolejnych mieszkań w 13-15 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 24 kolejnych mieszkań w 16-18 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 24 kolejnych mieszkań w 19-21 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 24 kolejnych mieszkań w 22-24 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 24 kolejnych mieszkań w 25-27 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 24 kolejnych mieszkań w 28-30 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 24 kolejnych mieszkań w 31-33 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 24 kolejnych mieszkań w 34-36 miesiącu funkcjonowania SAN;

- 28 kolejnych mieszkań w 37-39 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 28 kolejnych mieszkań w 40-42 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 28 kolejnych mieszkań w 43-45 miesiącu funkcjonowania SAN;
- 28 kolejnych mieszkań w 46-48 miesiącu funkcjonowania SAN.

Założono, iż pozyskane mieszkania z rynku prywatnego będą wynajmowane za czynsz najmu o 20% wyższy niż ustalony z właścicielem czynsz dzierżawy. Założono czynsz dzierżawy na poziomie 35 zł/m², a czynsz najmu na poziomie 42 zł/m². Efektywny czynsz dla najemcy, przy dopłacie do czynszu w ramach programu MnS średnio przyjmując 10 zł/m², wyniesie około 32 zł/m². Przyjęto średnią powierzchnię lokali na poziomie 50 m². Przy powyższych założeniach przychody i koszty w ciągu pięciu lat funkcjonowania SAN będą kształtować się jak w tabeli 9.

Tabela 9. Przychody, koszty, wynik finansowy dla założeń symulacji nr 9

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Przychody z czynsz najmu	1 108 800	3 528 000	5 947 200	8 551 200	10 080 000
Razem przychody	1 108 800	3 528 000	5 947 200	8 551 200	10 080 000
Koszty początkowe uruchomienia biura	62 000	-	-	-	-
Koszty czynszu dzierżawnego	924 000	2 940 000	4 956 000	7 126 000	8 400 000
Koszty wynagrodzeń	482 648	496 645	509 061	521 787	534 832
Koszty najmu biura	18 000	18 522	18 985	19 460	19 946
Koszty bieżące funkcjonowania biura	46 800	48 157	49 361	50 595	51 860
Koszty napraw w lokalach	26 400	84 000	141 600	203 600	240 000
Razem koszty	1 559 848	3 587 324	5 675 007	7 921 443	9 246 638
Wynik finansowy	-451 048	-59 324	272 193	629 757	833 362
Skumulowany wynik finansowy	-451 048	-510 372	-238 179	391 578	1 224 940

Źródło: opracowanie własne.

Założenia zawarte w symulacji nr 9 wskazują na samofinansowanie się takiego modelu SAN. Osiągnięto dodatni wynik finansowy w 3. roku, 4. roku i 5. roku działalności. Skumulowany wynik finansowy za pięć lat jest dodatni i wynosi 1 224 940 zł.

Uzupełnieniem progu trwałości finansowej (MES-F) dla scenariusza z dodatnim wynikiem finansowym jest próg odporności operacyjnej (MES-O), rozumiany jako minimalny portfel lokali, przy którym pojedynczy negatywny szok nie prowadzi do utraty płynności. Na potrzeby testu odporności proponuje się szok przychodowy na poziomie 5% oraz 10% potencjalnych przychodów jako przejściowy wzrost pustostanu operacyjnego i/lub braku terminowych wpłat najemców.

Tabela 9a. Przychody efektywne na poziomie 95% przychodów potencjalnych, koszty, wynik finansowy dla założeń symulacji nr 9

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Razem potencjalne przychody	1 108 800	3 528 000	5 947 200	8 551 200	10 080 000
Przychody efektywne = 95%	1 053 360	3 351 600	5 649 840	8 123 640	9 576 000
Razem koszty	1 559 848	3 587 324	5 675 007	7 921 443	9 246 638
Wynik finansowy	-506 488	-235 724	-25 167	202 197	329 362
Skumulowany wynik finansowy	-506 488	-742 212	-767 379	-565 182	-235 820

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 9b. Przychody efektywne na poziomie 90% przychodów potencjalnych, koszty, wynik finansowy dla założeń symulacji nr 9

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Razem potencjalne przychody	1 108 800	3 528 000	5 947 200	8 551 200	10 080 000
Przychody efektywne = 90%	997 920	3 175 200	5 352 480	7 696 080	9 072 000
Razem koszty	1 559 848	3 587 324	5 675 007	7 921 443	9 246 638

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Wynik finansowy	-561 928	-412 124	-322 527	-225 363	-174 638
Skumulowany wynik finansowy	-561 928	-974 052	-1 296 579	-1 521 942	-1 696 580

Źródło: opracowanie własne.

Niestety, próg odporności operacyjnej (MES-O) nie został osiągnięty ani dla szoku przychodowego na poziomie 5%, ani 10% potencjalnych przychodów jako przejściowy wzrost pustostanu operacyjnego i/lub braku terminowych wpłat najemców.

Symulacja nr 10

Budując model efektywności finansowej społecznej agencji najmu w symulacji nr 10 oparto założeniu w zakresie pozyskania lokali jak w symulacji nr 9. Przyjęto jednak, iż pozyskane mieszkania z rynku prywatnego będą wynajmowane za czynsz najmu o 33% wyższy niż ustalony z właścicielem czynsz dzierżawy. Założono czynsz dzierżawy na poziomie 30 zł/m², a czynsz najmu na poziomie 40 zł/m². Efektywny czynsz dla najemcy, przy dopłacie do czynszu w ramach programu MnS średnio przyjmując 10 zł/m², wyniesie około 30 zł/m². Przyjęto średnią powierzchnię lokali na poziomie 50 m². Przy powyższych założeniach przychody i koszty w ciągu pięciu lat funkcjonowania SAN będą kształtować się jak w tabeli 10.

Tabela 10. Przychody, koszty, wynik finansowy dla założeń symulacji nr 10

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Przychody z czynsz najmu	1 056 000	3 360 000	5 664 000	8 144 000	9 600 000
Razem przychody	1 056 000	3 360 000	5 664 000	8 144 000	9 600 000
Koszty początkowe uruchomienia biura	62 000	-	-	-	-
Koszty czynszu dzierżawnego	792 000	2 520 000	4 248 000	6 108 000	7 200 000
Koszty wynagrodzeń	482 648	496 645	509 061	521 787	534 832
Koszty najmu biura	18 000	18 522	18 985	19 460	19 946

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Koszty bieżące funkcjonowania biura	46 800	48 157	49 361	50 595	51 860
Koszty napraw w lokalach	26 400	84 000	141 600	203 600	240 000
Razem koszty	1 427 848	3 167 324	4 967 007	6 903 443	8 046 638
Wynik finansowy	-371 848	192 676	696 993	1 240 557	1 553 362
Skumulowany wynik finansowy	-371 848	-179 172	517 821	1 758 378	3 311 740

Źródło: opracowanie własne.

Założenia zawarte w symulacji nr 10 wskazują na samofinansowanie się takiego modelu SAN.

Osiągnięto dodatni wynik finansowy w 2. roku, 3. roku, 4. roku i 5. roku działalności. Skumulowany wynik finansowy za pięć lat jest dodatni i wynosi 3 311 740 zł.

Uzupełnieniem progu trwałości finansowej (MES-F) dla scenariusza z dodatnim wynikiem finansowym jest próg odporności operacyjnej (MES-O), rozumiany jako minimalny portfel lokali, przy którym pojedynczy negatywny szok nie prowadzi do utraty płynności. Na potrzeby testu odporności proponuje się szok przychodowy na poziomie 5% oraz 10% potencjalnych przychodów jako przejściowy wzrost pustostanu operacyjnego i/lub braku terminowych wpłat najemców.

Tabela 10a. Przychody efektywne na poziomie 95% przychodów potencjalnych, koszty, wynik finansowy dla założeń symulacji nr 10

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Razem potencjalne przychody	1 056 000	3 360 000	5 664 000	8 144 000	9 600 000
Przychody efektywne = 95%	1 003 200	3 192 000	5 380 800	7 736 800	9 120 000
Razem koszty	1 427 848	3 167 324	4 967 007	6 903 443	8 046 638
Wynik finansowy	-424 648	24 676	413 793	833 357	1 073 362

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Skumulowany wynik finansowy	-424 648	-399 972	13 821	847 178	1 920 540

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 10b. Przychody efektywne na poziomie 90% przychodów potencjalnych, koszty, wynik finansowy dla założeń symulacji nr 10

Wyszczególnienie	1. rok	2. rok	3. rok	4. rok	5. rok
Razem potencjalne przychody	1 056 000	3 360 000	5 664 000	8 144 000	9 600 000
Przychody efektywne = 90%	950 400	3 024 000	5 097 600	7 329 600	8 640 000
Razem koszty	1 427 848	3 167 324	4 967 007	6 903 443	8 046 638
Wynik finansowy	-477 448	-143 324	130 593	426 157	593 362
Skumulowany wynik finansowy	-477 448	-620 772	-490 179	-64 022	529 340

Źródło: opracowanie własne.

Próg odporności operacyjnej (MES-O) został osiągnięty dla szoku przychodowego na poziomie 5% oraz dla szoku przychodowego na poziomie 10% potencjalnych przychodów jako przejściowy wzrost pustostanu operacyjnego i/lub braku terminowych wpłat najemców.