



OCENA POTENCJAŁU RYNKOWEGO MIESZKALNICTWA DOSTĘPNEGO CENOWO DLA OSÓB PRZYMUSOWO PRZEMIESZCZONYCH ORAZ LOKALNYCH SPOŁECZNOŚCI W POLSCE

Raport końcowy



Spis treści

Cel dokumentu	3
Słownik	4
Analiza popytu	10
Analiza podaży	20
Środowisko sprzyjające	33
Rekomendacje strategiczne	38
Modele dla analizowanych miast	46

Cel dokumentu

Niniejszy dokument stanowi **Raport Końcowy** przygotowany w ramach umowy zawartej pomiędzy Biurem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) a PwC Polska, podpisanej w dniu 22 listopada 2024 roku. Przedstawia on skonsolidowane wyniki oraz rekomendacje wynikające z kompleksowej oceny potencjału rynkowego dla dostępnego cenowo mieszkalnictwa dla osób przymusowo przesiedlonych (FDP) oraz społeczności goszczących w Polsce.

Raport zawiera:

- Synteza wcześniejszych raportów okresowych, obejmująca analizę popytu, ocenę podaży oraz ewaluację otoczenia sprzyjającego rozwojowi.
- Rekomendacje strategiczne dotyczące polityki, inwestycji oraz wdrożeń, dostosowane do warunków krajowych i lokalnych.

Niniejszy Raport Końcowy służy jako strategiczna podstawa do przyszłego planowania, inwestycji oraz rozwoju polityk w sektorze dostępnego cenowo mieszkalnictwa w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii inkluzji, zrównoważonego rozwoju oraz modeli możliwych do powielenia.

Niniejszy dokument nie stanowi prognozy rynkowej ani rekomendacji inwestycyjnej. Jest oparty na danych zastanych oraz modelach szacunkowych przygotowanych na potrzeby UNHCR i IFC.

Słownik

Termin	Wyjaśnienie
Bank Gospodarstwa Krajowego - BGK	Bank rozwoju należący do państwa, który finansuje mieszkalnictwo społeczne i dostępne poprzez preferencyjne pożyczki oraz dotacje kapitałowe, odgrywający kluczową rolę we wdrażaniu krajowej polityki mieszkaniowej.
Bank mieszkaniowy oszczędnościowy	Wyodrębniona finansowo działalność banków obejmująca zarządzanie spersonalizowanymi rachunkami oszczędnościowo-kredytowymi oraz udzielanie kredytów na podstawie zawartych umów.
Biuro Informacji Kredytowej – BIK	Instytucja odpowiedzialna za tworzenie historii kredytowych klientów banków oraz kas oszczędnościowo-kredytowych (SKOK). Biuro Informacji Kredytowej (BIK) wspiera proces podejmowania decyzji o przyznaniu kredytu przez banki, powiązane instytucje finansowe oraz pożyczkodawców z innych sektorów gospodarki. Wsparcie to jest realizowane poprzez opracowywanie i wdrażanie narzędzi służących do oceny sytuacji finansowej klientów tych podmiotów.
Czynsz	Cykliczna płatność finansowa pobierana przez właściciela lub zarządcę nieruchomości lub gruntu. Służy jako rekompensata za korzystanie z danego majątku. Czynsz jest podstawowym elementem umowy najmu, na mocy której wynajmujący zobowiązuje się do udostępnienia najemcy prawa do korzystania z nieruchomości na określony lub nieokreślony czas, a najemca zobowiązuje się do płacenia uzgodnionego czynszu właścicielowi nieruchomości.
Fundusz Dopłat	Państwowy fundusz zarządzany przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), który udziela bezzwrotnego wsparcia finansowego na inwestycje mieszkaniowe. Jego celem jest zwiększenie dostępności dostępnego cenowo mieszkalnictwa oraz infrastruktury społecznej, zwłaszcza dla osób o niskich i umiarkowanych dochodach. Fundusz wspiera samorządy, społeczne inicjatywy mieszkaniowe oraz podmioty pożytku publicznego.
Fundusz Inwestycji w Nieruchomości (REIT)	Rodzaj spółki, która posiada, a w większości przypadków również zarządza nieruchomościami generującymi dochód lub powiązanymi aktywami. Inwestorzy mogą uczestniczyć w zyskach i stratach tych aktywów nieruchomościowych poprzez zakup udziałów w REIT, często na tradycyjnych giełdach papierów wartościowych. REIT-y oferują inwestorom płynną formę inwestowania w nieruchomości oraz posiadają specjalne uregulowania podatkowe, które zazwyczaj pozwalają na wypłatę wysokich dywidend.
Hipoteka	Ograniczone prawo rzeczowe na określonej nieruchomości, sformalizowane poprzez akt notarialny, pełniące funkcję zabezpieczenia wierzytelności wierzyciela względem dłużnika. Hipoteka ustanawiana jest przez wpis do księgi wieczystej danej nieruchomości. Uprawnia wierzyciela do dochodzenia zaspokojenia swoich roszczeń z nieruchomości, niezależnie od jej aktualnego właściciela, z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi właściciela.
Kaucja mieszkaniowa	Suma pieniędzy wpłacana lub zatrzymywana jako zabezpieczenie w przypadku najmu lub dzierżawy nieruchomości bądź świadczenia usług. Celem kaucji jest zapewnienie odszkodowania właścicielowi w razie szkód, strat, braku płatności lub innych problemów wynikających z warunków umowy.
Kooperatywa mieszkaniowa	Grupa mieszkańców, która wspólnie planuje, finansuje i buduje mieszkania, często kładąc nacisk na dostępność cenową, zrównoważony rozwój oraz życie społecznościami.
Krajowy Plan Odbudowy - KPO	Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) – strategiczny program reform i inwestycji mający na celu odbudowę potencjału gospodarczego i społecznego Polski po pandemii COVID-19. Finansowany ze środków unijnego Mechanizmu Odbudowy i Zwiększania Odporności, wspiera transformację ekologiczną, cyfrową, sektor ochrony zdrowia, mobilność oraz odporność instytucji.
Krajowy Zasób Nieruchomości - KZN	Państwowa agencja odpowiedzialna za zarządzanie gruntami publicznymi oraz ich przydziałem na cele realizacji projektów mieszkalnictwa dostępnego, ze szczególnym uwzględnieniem SIM-ów, TBS-ów oraz samorządów.
Kredyt SBC (Kredyt z programu Społecznego	Preferencyjne finansowanie zwrotne udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) w ramach realizacji rządowego programu wsparcia mieszkaniowego.

Termin	Wyjaśnienie
Budownictwa Czynszowego)	
Mieszkaniowy zasób gminny	Lokale mieszkalne będące własnością gminy, podmiotów prawnych gminy lub spółek komercyjnych z udziałem gminy, z wyłączeniem towarzystw budownictwa społecznego (TBS). Obejmuje to również lokale mieszkalne będące w samodzielnym posiadaniu tych podmiotów.
Najem	Porozumienie, na mocy którego wynajmujący zobowiązuje się udostępnić najemcy rzecz do używania na czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu ustalony czynsz.
Najem instytucjonalny	Specyficzna forma najmu nieruchomości, w której umowy najmu zawierane są przez instytucje, organizacje, korporacje lub inne podmioty gospodarcze, których celem jest generowanie przychodów z wynajmu nieruchomości.
Najemca	Osoba, która wynajmuje jednostkę mieszkalną lub korzysta z niej na podstawie tytułu prawnego innego niż własność.
Osoby przymusowo przesiedlone - FDP	Osoby, które zostały zmuszone do opuszczenia swoich domów z powodu konfliktu zbrojnego, prześladowań, przemocy lub naruszeń praw człowieka. Do tej kategorii należą uchodźcy, osoby ubiegające się o azyl oraz osoby przemieszczone wewnętrznie. Osoby przymusowo przesiedlone (FDP) często potrzebują ochrony międzynarodowej oraz pomocy humanitarnej, aby zapewnić im bezpieczeństwo, dostęp do podstawowych potrzeb oraz możliwość trwałych rozwiązań, takich jak dobrowolny powrót, integracja lokalna czy przesiedlenie.
Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)	Umowa kontraktowa pomiędzy organem publicznym a podmiotem prywatnym dotycząca finansowania, budowy lub zarządzania infrastrukturą publiczną bądź usługami, przy jednoczesnym dzieleniu się ryzykiem i obowiązkami.
Program „Lokal za grunt”	Inicjatywa miejska, w ramach której samorządy lokalne oferują prywatnym deweloperom grunty będące własnością publiczną w zamian za wybudowanie mieszkań. Lokale te są następnie wykorzystywane na cele mieszkaniowe dostępne cenowo lub społecznie. Program ma na celu zwiększenie podaży mieszkań poza rynkiem komercyjnym bez bezpośredniej budowy ze strony sektora publicznego, wykorzystując publiczne grunty jako zasób.
Program „Lokal za remont”	Miejska inicjatywa mieszkaniowa, w ramach której samorządy lokalne oferują wolne, niskiej jakości mieszkania osobom gotowym do ich remontu na własny koszt. W zamian najemcy otrzymują długoterminowe umowy najmu po cenach poniżej wartości rynkowej. Program ten pomaga ponownie wykorzystać niewykorzystany zasób mieszkaniowy, jednocześnie wspierając dostęp do dostępnego cenowo mieszkalnictwa.
Program System Budownictwa Czynszowego (SBC)	Rządowy program wspierający rozwój najmu społecznego.
Instytucjonalny sektor najmu prywatnego (PRS)	Instytucjonalny najem mieszkaniowy różni się od standardowego wynajmu mieszkań tym, że właściciel zazwyczaj posiada pełne prawo własności do całej nieruchomości, a wszystkie jej jednostki są przeznaczone na cele najmu. Takie nieruchomości zazwyczaj mają operatora odpowiedzialnego za zarządzanie nimi. Wynajem mieszkania w ramach PRS (instytucjonalnego rynku najmu) jest dostępny dla każdego. Jednak zamiast podpisywania standardowej umowy najmu z właścicielem, najemcy zawierają umowę najmu instytucjonalnego.
Pustostan	Termin odnoszący się do nieruchomości mieszkaniowych lub budynków, które są niezamieszkane lub nieużywane do celów gospodarczych, rolniczych (w tym działalności w zakresie szczególnych gałęzi produkcji rolnej) ani publicznych.
Remont	Proces naprawy i modernizacji budynku w celu przywrócenia go do dobrego stanu technicznego lub dokonane w jego ramach ulepszenia.
RFRM – Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa	Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa – publiczny instrument finansowy w Polsce, wspierający realizację przedsięwzięć mieszkaniowych. Jego głównym celem jest zapewnienie finansowania dla gmin oraz spółdzielni mieszkaniowych w celu zwiększenia dostępności mieszkań o umiarkowanym czynszu oraz poprawy warunków życia.
Rodzinny Kredyt Mieszkaniowy	Kredyt zabezpieczony hipoteką, w tym kredyt, którego umowa przewiduje zabezpieczenie hipoteczne po zakończeniu budowy domu jednorodzinnego lub

Termin	Wyjaśnienie
	ustanowieniu własności lokalu mieszkalnego, uprawniający kredytobiorcę do korzystania z rodzinnych świadczeń spłaty.
Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu	Prawny tytuł do lokalu mieszkalnego jest jedną z form korzystania z lokali będących własnością lub współwłasnością spółdzielni mieszkaniowej. Oznacza to, że właścicielem i zarządcą mieszkania jest spółdzielnia mieszkaniowa.
Spółdzielnia mieszkaniowa	Organizacja należąca do członków, zajmująca się budową oraz zarządzaniem budynkami mieszkalnymi, tradycyjnie skoncentrowana na budownictwie własnościowym, z wspólnymi obowiązkami w zakresie zarządzania i utrzymania.
Spółeczna Agencja Najmu (SAN)	Podmiot współpracujący z gminą, pełniący funkcję pośrednika pomiędzy prywatnymi właścicielami nieruchomości na wynajem a osobami, których dochody lub sytuacja życiowa utrudniają wynajem mieszkania na warunkach rynkowych. Celem SAN jest zwiększenie podaży mieszkań dla osób o niskich i średnich dochodach, poszerzenie wachlarza narzędzi dostępnych dla gmin w realizacji lokalnych polityk mieszkaniowych poprzez zaoferowanie alternatywy dla budownictwa komunalnego oraz wspieranie rozwoju rynku najmu mieszkań.
Spółeczna Inicjatywa Mieszkaniowa (SIM)	Spółka odpowiedzialna za realizację projektów mieszkaniowych o charakterze społecznym. Jej głównym zadaniem jest budowa mieszkań na wynajem o umiarkowanym poziomie czynszów.
Towarzystwo Budownictwa Społecznego (TBS)	Podmiot, którego celem jest budowa budynków mieszkalnych oraz ich eksploatacja na zasadzie najmu.
Udział	Wkład osoby fizycznej lub innego podmiotu w finansowanie kosztów budowy jednostki mieszkalnej.
Wkład własny	Środki finansowe, w tym środki zgromadzone na rachunkach bankowych, kwoty uzyskane na podstawie umów partycypacyjnych, środki wniesione przez właściciela wnioskodawcy/pożyczkobiorcy lub wkłady rzeczowe (np. grunty) przeznaczone przez wnioskodawcę/pożyczkobiorcę na realizację inwestycji budowlanej; wkład własny nie może pochodzić ze źródeł dłużnych (takich jak kredyty, pożyczki czy emisja obligacji).
Wspólnota mieszkaniowa	Wspólnota mieszkaniowa – podmiot prawny skupiający właścicieli lokali mieszkalnych w budynku, odpowiedzialny za zarządzanie częściami wspólnymi, organizację remontów oraz podejmowanie decyzji dotyczących nieruchomości. Wszyscy właściciele automatycznie stają się członkami wspólnoty i współdzielą koszty oraz obowiązki związane z zarządzaniem nieruchomością.
Zasób publiczny	Lokale wchodzące w skład zasobów mieszkaniowych gminy, jak również te będące własnością innych jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa.
Zdolność kredytowa	Zdolność do spłaty pożyczki wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie kredytowej.

Mieszkalnictwo dostępne cenowo

Mieszkalnictwo dostępne cenowo odnosi się do mieszkań, które są bezpieczne, odpowiedniej jakości oraz zlokalizowane na obszarach zapewniających dostęp do miejsc pracy, usług i infrastruktury, a jednocześnie pozostają finansowo dostępne dla gospodarstw domowych, nie ograniczając ich możliwości zaspokajania innych podstawowych potrzeb. Podstawową zasadą jest, aby koszty związane z mieszkaniem nie pochłaniały nieproporcjonalnie dużej części dochodów gospodarstwa domowego, co pozwala rodzinom na zapewnienie sobie żywności, opieki zdrowotnej, edukacji oraz innych niezbędnych wydatków.

UNHCR podkreśla dostępność cenową jako element prawa do odpowiedniego mieszkania. Mieszkanie powinno być dostępne cenowo oraz w odpowiednim standardzie, co oznacza, że jego koszt nie powinien uniemożliwiać gospodarstwu domowemu zaspokojenia innych podstawowych potrzeb. UNHCR zaznacza również, że dostępność cenowa musi być rozpatrywana wraz z warunkami zamieszkania, bezpieczeństwem posiadania prawa do lokalu oraz dostępem do podstawowych usług.

Bank Światowy oraz IFC definiują dostępne mieszkalnictwo przede wszystkim poprzez progi finansowe: łączne koszty związane z mieszkaniem, obejmujące czynsz lub ratę kredytu hipotecznego oraz media, nie powinny przekraczać 30% dochodu gospodarstwa domowego¹. Organizacje te podkreślają również znaczenie jakości i lokalizacji mieszkań, wskazując, że mieszkania dostępne cenowo powinny nie tylko mieć niski koszt, ale także spełniać minimalne standardy zamieszkalności oraz zapewniać dostęp do miejsc pracy i infrastruktury. IFC często postrzega dostępne mieszkalnictwo jako kluczowy element inkluzywnego rozwoju miejskiego oraz redukcji ubóstwa.

UE stosuje podobny punkt odniesienia, zwykle wynoszący 30–40% dochodu rozporządzalnego gospodarstwa domowego, przy czym kładzie duży nacisk na włączenie społeczne². Dostępne mieszkalnictwo w kontekście UE wiąże się ze zmniejszaniem wykluczenia mieszkaniowego i bezdomności, wsparciem grup wrażliwych oraz zapewnieniem dostępu do podstawowych usług, takich jak edukacja, opieka zdrowotna i transport publiczny. Polityka UE promuje także zabudowę o zróżnicowanym trybie własności oraz integrację z szerszej pojętymi strategiami planowania urbanistycznego.

Poniżej przedstawiono kluczowe cechy mieszkań dostępnych cenowo:

- Wydatki mieszkaniowe powinny mieścić się w międzynarodowo uznawanych normach dostępności, tj. na poziomie 30–40% dochodu).
- Mieszkania muszą spełniać minimalne standardy bezpieczeństwa, trwałości oraz warunków zamieszkania.
- Zlokalizowane w pobliżu miejsc pracy, transportu publicznego oraz podstawowych usług.
- Mieszkania dostępne cenowo często skierowane są do gospodarstw domowych o niskich i umiarkowanych dochodach i mogą obejmować lokale społeczne na wynajem, opcje własności z kontrolowanymi kosztami oraz inwestycje o zróżnicowanym trybie własności.

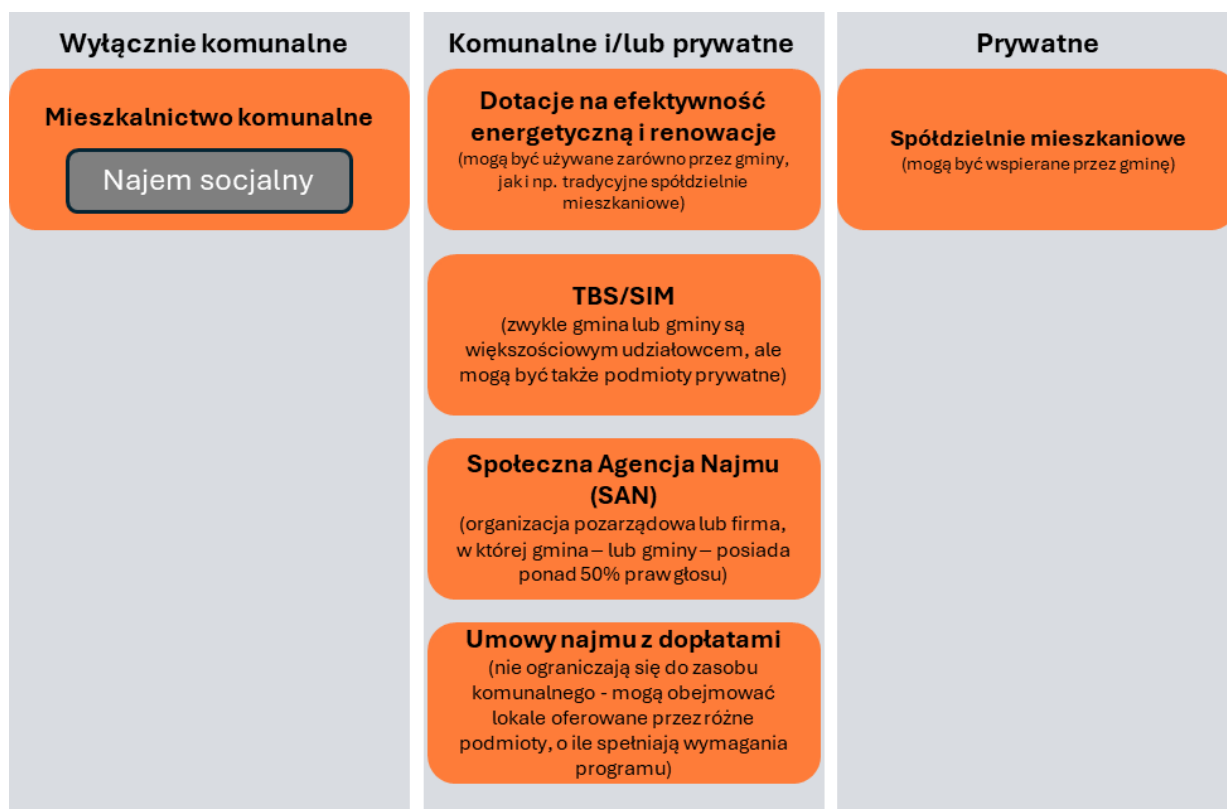
W polskim kontekście mieszkalnictwo dostępne cenowo oznacza rozwiązania mieszkaniowe zapewniające bezpieczne, odpowiednie oraz finansowo dostępne warunki zamieszkania dla gospodarstw

¹ Bellisario, C., Singh, A., & Zhang, Y. (2023). Towards a more nuanced approach to measuring housing affordability: Evidence from Pakistan, Policy Research Working Paper 10450, World Bank. „Konwencjonalną praktyką było stosowanie ustandaryzowanego wskaźnika dostępności mieszkań ... (np. 30-procentowego stosunku wydatków mieszkaniowych do dochodu)” (s. 2); <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099752305222329176/pdf/IDU0b84da3cc0e83b046d5097890a3a1fdb8845.pdf> (dostęp: 24.11.2025)

² Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EESC). (2024). Studium „Dostępne i zrównoważone mieszkalnictwo w UE”, zlecone CASE. Definiuje dostępność jako koszty mieszkalnictwa nieprzekraczające 30–40% dochodu rozporządzalnego gospodarstwa domowego oraz podkreśla znaczenie włączenia społecznego w polityce mieszkaniowej UE; <https://www.housingcoop.eu/resource/study-on-affordable-sustainable-housing-in-the-eu> (dostęp 24.11.2025)

domowych o niskich lub umiarkowanych dochodach. Obejmuje ono kilka odrębnych kategorii wspieranych przez politykę publiczną oraz programy społeczne:

Rysunek 1. Powiązania między różnymi narzędziami stosowanymi w Polsce na rzecz mieszkań dostępnych cenowo



Źródło: wkład własny.

1. Mieszkalnictwo komunalne (w tym umowy najmu socjalnego)

Mieszkalnictwo komunalne obejmuje lokale będące własnością jednostek samorządu terytorialnego, wynajmowane po stawkach regulowanych. W ramach tej kategorii mieszkania w najmie socjalnym są przeznaczone dla gospodarstw domowych znajdujących się w najbardziej trudnej sytuacji życiowej. Lokale te zazwyczaj cechują się niższym standardem i są oferowane na podstawie umów najmu na czas określony, z bardzo niskim czynszem. Mieszkalnictwo komunalne regulowane jest ustawą o ochronie praw lokatorów oraz o mieszkaniowym zasobie gminy.

2. TBS i SIM (Towarzystwa Budownictwa Społecznego oraz Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe)

Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS) oraz Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe (SIM) to podmioty non-profit, które budują i zarządzają mieszkaniami na wynajem dla osób, które nie kwalifikują się do mieszkań komunalnych, lecz nie stać ich na wynajem po cenach rynkowych lub spłatę kredytu hipotecznego. Najemcy zazwyczaj płacą umiarkowany czynsz oparty na wartości odtworzeniowej mieszkania (około 4–5% rocznie). W wielu przypadkach najemcy wnoszą także opłatę partycypacyjną (do 30% kosztów budowy). SIM-y to nowszy model wspierany przez programy rządowe. Zarówno TBS-y, jak i SIM-y mogą korzystać z preferencyjnego finansowania oferowanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK).

3. Społeczna Agencja Najmu (SAN)

SAN-y działają poprzez najem prywatnych mieszkań (a czasami również mieszkań komunalnych) i podnajmowanie ich uprawnionym gospodarstwom domowym po dostępnych cenach. Ten model zwiększa dostęp do mieszkań bez konieczności prowadzenia nowej budowy i jest często zarządzany przez gminy lub organizacje non-profit.

4. Umowy najmu ze wsparciem finansowym (np. „Mieszkanie na Start”)

Do tej kategorii należą programy, w których najemcy otrzymują dotacje rządowe mające na celu obniżenie kosztów najmu. Przykładem jest program „Mieszkanie na Start”, który zapewnia comiesięczne dopłaty do czynszu dla gospodarstw domowych spełniających kryteria dochodowe i rodzinne, wynajmujących mieszkania w wyznaczonych inwestycjach. Te dotacje sprawiają, że czynsze rynkowe lub zbliżone do rynkowych stają się dostępne cenowo dla uprawnionych gospodarstw domowych.

5. Spółdzielnie mieszkaniowe

Wprowadzone na mocy niedawnych przepisów, spółdzielnie mieszkaniowe umożliwiają grupom mieszkańców wspólne realizowanie projektów mieszkaniowych, często opierające się na zasadach współdzielenia kosztów oraz działalności niespekulacyjnej.

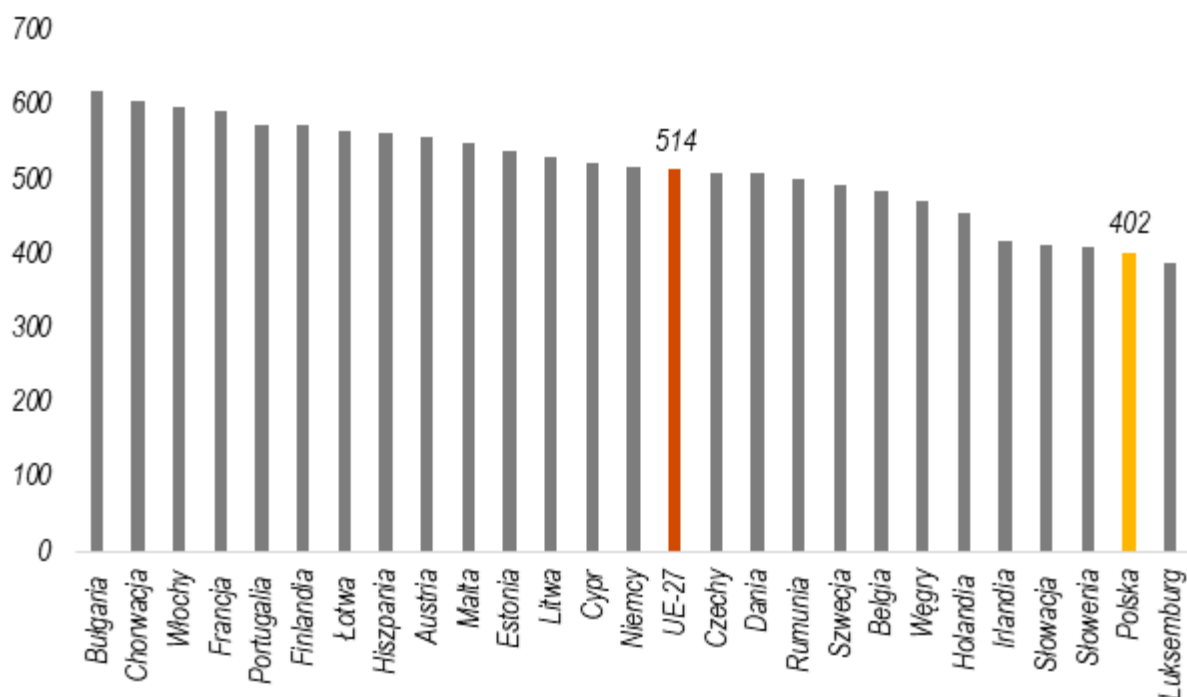
6. Dotacje na poprawę efektywności energetycznej oraz remonty

Chociaż nie jest to bezpośrednia dotacja do najmu, programy finansujące modernizację zasobów mieszkaniowych gmin pomagają utrzymać dostępność cenową poprzez obniżenie kosztów eksploatacji. Poniższy rysunek przedstawia powiązania między różnymi narzędziami stosowanymi w Polsce na rzecz mieszkań dostępnych cenowo.

Analiza popytu

Polska boryka się ze **strukturalnym niedoborem mieszkań** – na 1000 mieszkańców przypadają jedynie 402 jednostki mieszkalne, podczas gdy średnia dla Unii Europejskiej w 2022 roku wynosiła ponad 500 mieszkań na 1000 mieszkańców. Dodatkowo, problemem na obszarach miejskich jest **przeludnienie**, przy czym średnia powierzchnia mieszkalna na osobę wynosi około 31 m², co jest znacznie poniżej średniej unijnej wynoszącej 42,56 m². Rysunek 2 ilustruje pozycję Polski w porównaniu z innymi krajami UE pod względem dostępności mieszkań. Polska plasuje się poniżej średniej unijnej, co wskazuje na relatywnie niższą dostępność mieszkań w porównaniu do wielu innych państw członkowskich.

Rysunek 2. Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców w krajach UE (2022)



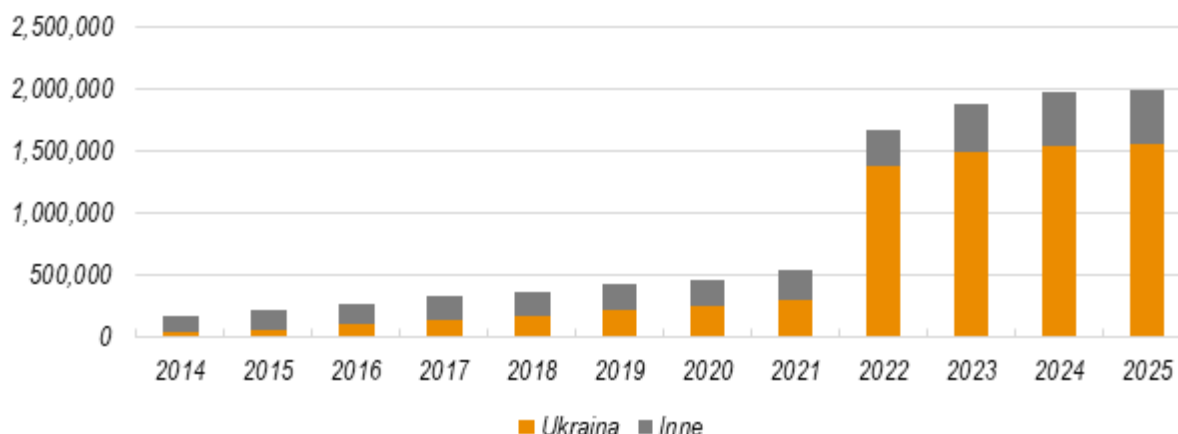
Źródło: <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html> (dostęp 15.05.2025)

Dodatkowo, napływ uchodźców wewnętrznie przesiedlonych z Ukrainy od 2022 roku znacząco **zwiększył zapotrzebowanie na mieszkania**, zwłaszcza w największych miastach, takich jak Warszawa, Kraków, Wrocław, Łódź i Gdańsk. Na początku 2025 roku około **1,9 miliona** uchodźców z Ukrainy zarejestrowało się w polskim systemie **PESEL-UKR**, z czego około **1 miliona** potwierdzono jako nadal przebywające w Polsce. Ten napływ ludzi nadal wywiera presję na rynek mieszkaniowy. Poniższa ilustracja przedstawia wzrost napływu cudzoziemców od 2022 roku.

Uwaga metodologiczna dot. danych źródłowych

Dane dotyczące warunków mieszkaniowych i presji demograficznej opierają się na statystykach GUS, Eurostat, OECD oraz danych miejskich. W dalszej części raportu zestawiane są z wynikami nie-reprezentatywnego badania ankietowego (n=600) prowadzonego w pięciu miastach. Łączenie tych źródeł służy wyłącznie oszacowaniu tendencji, a nie pełnej diagnozie populacyjnej.

Rysunek 3. Liczba cudzoziemców posiadających aktualne zezwolenie na pobyt w Polsce na stan z lutego 2025 roku



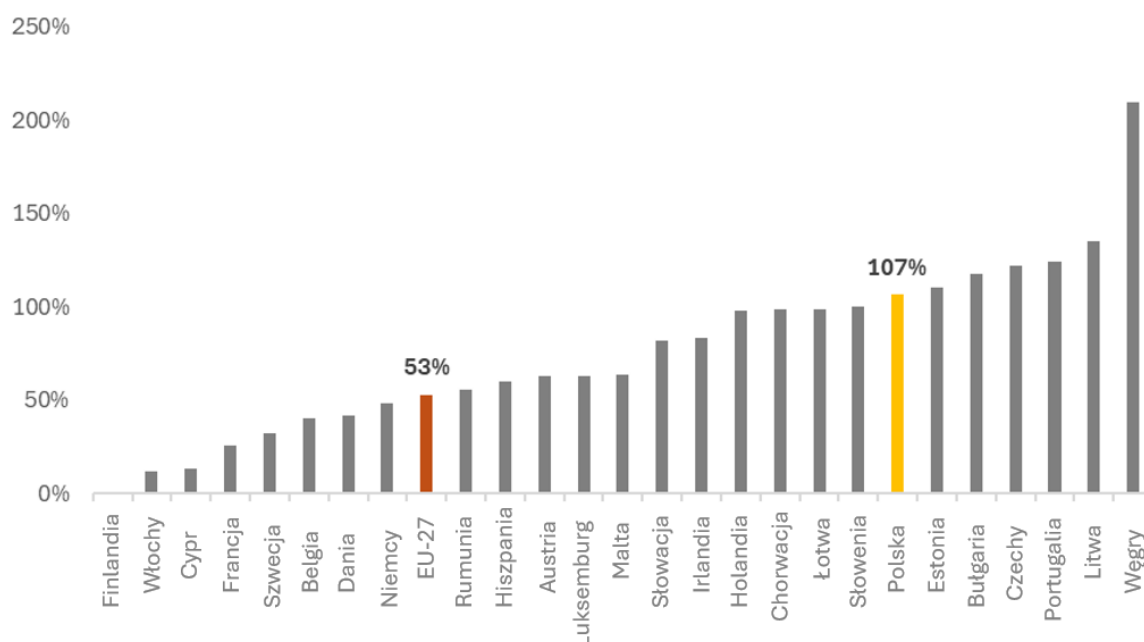
Źródło: <https://www.gov.pl/attachment/831fe2c9-ecbc-4c06-a9d5-7380e82457ea> (dostęp 15.05.2025).

Dostępność mieszkań stanowi istotne wyzwanie. W latach 2015–2024 ceny nieruchomości mieszkalnych w Polsce wzrosły ponad dwukrotnie, podczas gdy miesięczny dochód rozporządzalny zwiększył się o 128% (z 1 386 zł do 3 161 zł). Mimo to dostępność mieszkań uległa pogorszeniu. Na ten paradoks wpływa kilka czynników. Po pierwsze, zdolność kredytowa znacząco spadła wskutek wzrostu stóp procentowych po 2021 roku, co spowodowało nieproporcjonalny wzrost miesięcznych rat kredytów hipotecznych i obniżenie możliwości kredytowych.

Po drugie, inflacja oraz rosnące koszty życia zredukowały realną siłę nabywczą dochodów, przez co nominalny wzrost zarobków nie przełożył się w pełni na większą zdolność mieszkaniową. Po trzecie, problem ten pogłębiają nierówności regionalne: w dużych ośrodkach miejskich, takich jak Warszawa, Kraków czy Wrocław, ceny nieruchomości rosły znacznie szybciej niż dochody, zwiększając lukę w dostępności mieszkań.

Wreszcie, nasilająca się nierówność społeczna dodatkowo utrudnia sytuację – zamożniejsze gospodarstwa domowe akumulują majątek i inwestują w nieruchomości, podczas gdy grupy o niższych dochodach napotykają coraz więcej barier w dostępie do własnego mieszkania. Badania wskazują, że nierówności dochodowe w Polsce należą do jednych z najwyższych w UE, z współczynnikiem Giniego na poziomie około 0,45 w ostatnich latach, a rynki mieszkaniowe w miastach charakteryzuje wyraźna stratygrafia dostępności. Jak wynika z badania przeprowadzonego przez Habitat for Humanity Polska w 2023 roku, 24% Polaków oraz 47% Ukraińców wydaje na mieszkanie ponad 40% swoich dochodów.

Rysunek 4. Zmiany cen mieszkań w państwach członkowskich UE (2015 vs 2024, %)



Źródło:

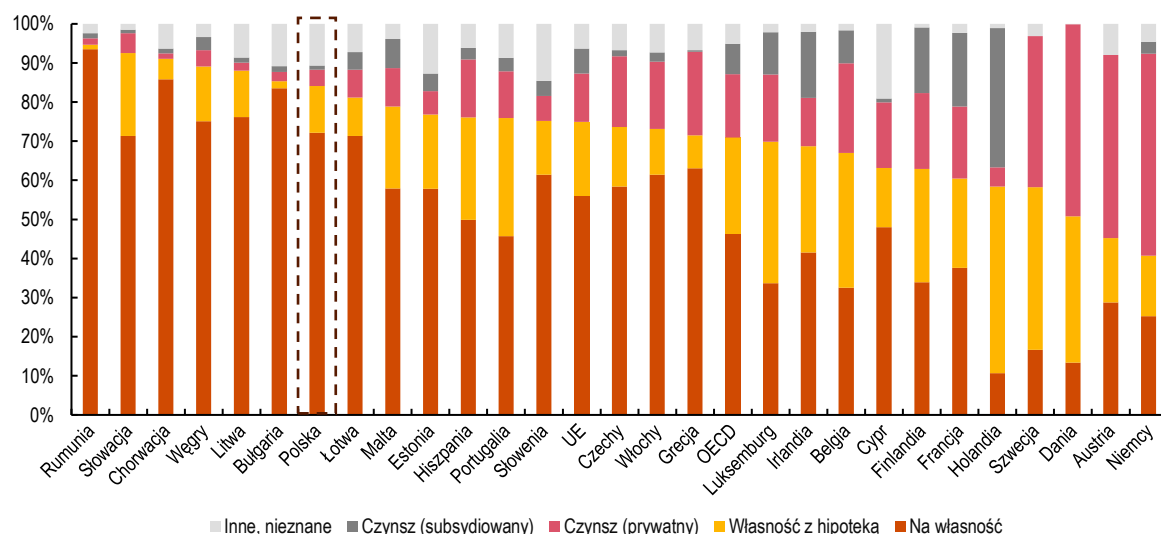
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/PRC_HPI_A_custom_7140585/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=47de1f55-4502-42f0-8a0d-360a46a2a5f7 (dostęp 15.05.2025)

Rynek najmu w Polsce pozostaje nierównomiernie rozwinięty. Tylko około 12–13% gospodarstw domowych mieszka w lokalach wynajmowanych, a sektor ten jest zdominowany przez prywatnych właścicieli, co ogranicza jego skalę i profesjonalizację. Najpoważniejsze niedobory mieszkaniowe występują w głównych aglomeracjach miejskich, takich jak Warszawa, Kraków, Wrocław oraz Trójmiasto, co jest spowodowane migracją, napływem studentów oraz pracowników zagranicznych. Pomimo rekordowej liczby nowo oddanych mieszkań w ostatnich latach, ogólny deficyt mieszkań, szacowany na około 1,5 miliona jednostek, nadal się utrzymuje, podczas gdy mniejsze miasta odczuwają znacznie mniejszą presję.

Po gwałtownych wzrostach czynszów w latach 2022–2023, rynek wszedł w fazę stabilizacji w latach 2024–2025, a podaż zaczęła przewyższać popyt w dużych miastach. Obecne stawki najmu w Warszawie, Krakowie i Wrocławiu wynoszą średnio 65–80 zł/m², co przekłada się na około 1 950–2 400 zł za kawalerkę (30 m²) oraz 3 250–4 000 zł za mieszkanie dwupokojowe (50 m²). Kluczowe trendy to przesunięcie w kierunku najmu długoterminowego, stopniowy wzrost sektora najmu instytucjonalnego (PRS) oraz mieszkań studenckich, a także coraz większe zaangażowanie inwestorów instytucjonalnych, choć ich udział pozostaje na minimalnym poziomie.

Równocześnie wśród Polaków dominuje silne preferencje do własności nad najmem. W 2022 roku 87,2% gospodarstw domowych w Polsce mieszkało we własnych lokalach, co plasuje kraj w czołówce państw UE pod względem odsetka własności mieszkań. Z kolei większość ukraińskich uchodźców wewnętrznie przesiedlonych wyraża **preferencję najmu** nad posiadaniem nieruchomości, z powodu niepewności co do długoterminowych planów. **Bariery w dostępie** do własności to niskie oszczędności, brak historii kredytowej oraz przeszkody prawne i administracyjne.

Rysunek 5. Udział gospodarstw domowych według różnych form własności mieszkań, w procentach, 2022 lub najnowszy dostępny rok

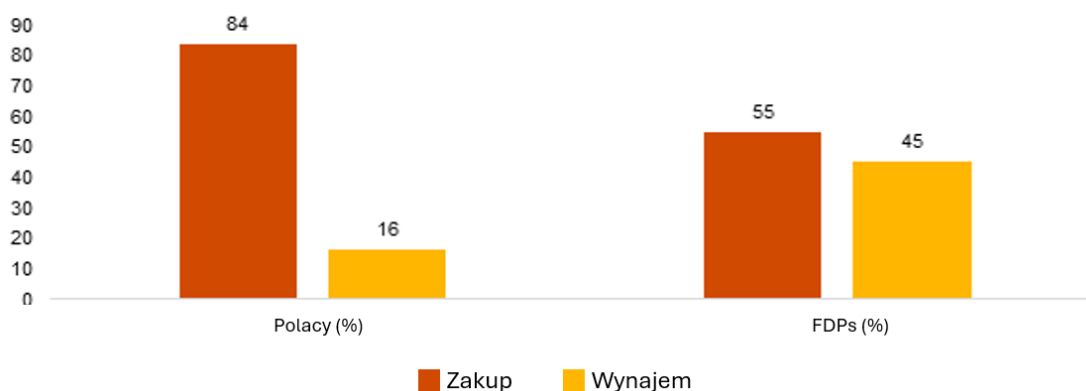


Źródło: <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html> (dostęp 15.05.2025)

Polska wyróżnia się na tle krajów OECD jednym z najwyższych odsetków gospodarstw domowych mieszkających we własnych mieszkaniach, co odzwierciedla silne kulturowe i ekonomiczne preferencje dotyczące własności nieruchomości. W porównaniu z krajami takimi jak Niemcy czy Szwajcaria, gdzie dominuje najem prywatny, rynek najmu w Polsce pozostaje stosunkowo niewielki i mało rozwinięty. Mieszkalnictwo społeczne (przedstawione na powyższym rysunku jako najem ze wsparciem w Polsce) stanowi również minimalną część zasobów mieszkaniowych — mieszkania w najmie socjalnym, komunalne oraz TBS/SIM stanowią około 5% całkowitego zasobu mieszkaniowego w Polsce, jednak ich udział w nowych inwestycjach jest jeszcze niższy i wynosi około 1,2%. Lokalne zaopatrzenie w mieszkania komunalne plasuje Polskę wśród krajów o ograniczonym udziale mieszkań publicznych. Taki rozkład podkreśla zależność Polski od własności prywatnej oraz stosunkowo niski poziom zaangażowania państwa w sektor mieszkaniowy, co kontrastuje z krajami takimi jak Austria czy Holandia, gdzie budownictwo społeczne odgrywa znacznie większą rolę w zapewnianiu dostępności cenowej i dostępu do mieszkań.

Rysunek 6 poniżej ilustruje kontrast w preferencjach dotyczących formy użytkowania mieszkania między mieszkańcami Polski a uchodźcami wewnątrznie przesiedlonymi z Ukrainy (FDP). Polacy zdecydowanie preferują własność mieszkań (84%), podczas gdy wśród uchodźców FDP dominują bardziej zrównoważone preferencje — 55% opowiada się za zakupem, a 45% za najmem.

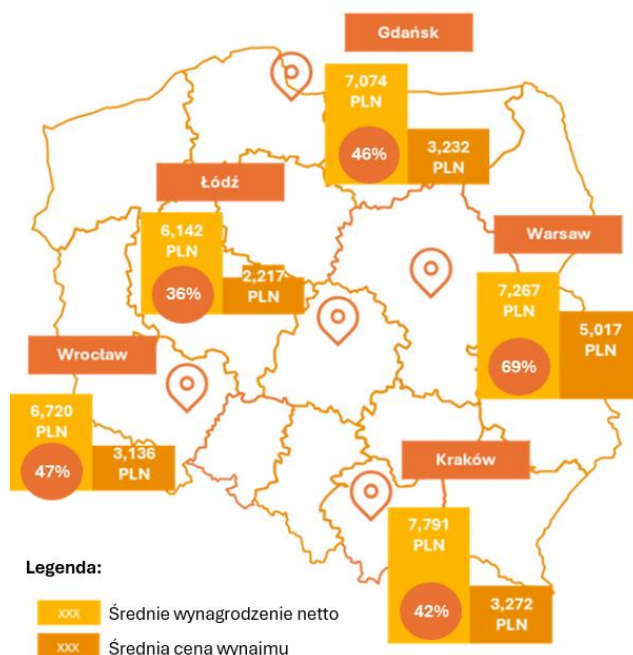
Rysunek 6. Preferencje respondentów dotyczące zakupu lub wynajmu mieszkania



Źródło: Badanie przeprowadzone w lutym–marcu 2025 r. na próbie 600 respondentów reprezentujących uchodźców wewnątrznie przesiedlonych (FDP) oraz społeczności przyjmujące w pięciu miastach (Warszawa, Wrocław, Kraków, Gdańsk, Łódź).

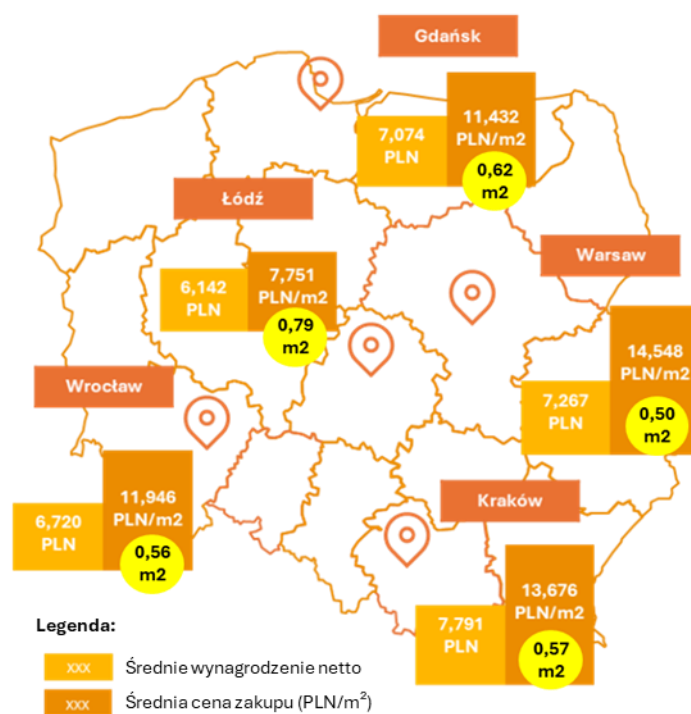
Dynamika finansowa pod względem średniego wynagrodzenia netto oraz średnich cen najmu w głównych polskich miastach ukazuje wyraźne **różnice między poziomem dochodów a kosztami mieszkaniowymi**. Warszawa przoduje z przeciętnym wynagrodzeniem netto na poziomie 7 267 zł, jednak ma również wysokie ceny najmu, które wynoszą średnio 5 017 zł miesięcznie (2025). Tym samym wskaźnik stosunku czynszu do dochodu osiąga 69%, co wskazuje na znaczne obciążenie finansowe wielu mieszkańców. W Krakowie średnie wynagrodzenie netto jest nieco wyższe i wynosi 7 791 zł, natomiast średni czynsz to 3 272 zł, co daje wskaźnik 42%. Sytuacja w Gdańsku jest podobna – średni dochód wynosi 7 074 zł, a czynsz 3 232 zł (stosunek 45,7%). Wrocław notuje niższe średnie wynagrodzenie – 6 720 zł – oraz czynsz na poziomie 3 136 zł (wskaźnik 46,7%), natomiast Łódź jawi się jako bardziej dostępne miasto z przeciętnym dochodem 6 142 zł i czynszem 2 217 zł, co daje stosunek na poziomie 36,1%, plasującym się na dolnym końcu spektrum.

Rysunek 7. Średnie wynagrodzenie netto oraz średni miesięczny czynsz w pięciu badanych miastach wraz ze wskaźnikiem średnich wydatków na czynsz (styczeń 2025)



Źródło: GUS BDL oraz https://www.otodom.pl/wiadomosci/wp-content/uploads/2025/02/OTO_RZRN_sty2025-2.pdf (dostęp 15.05.2025)

Wskaźniki obciążenia czynszem obliczono na podstawie średnich cen najmu (Otodom, GUS) i średnich dochodów netto (GUS BDL). Oparte są na założeniu, że przeciętne gospodarstwo domowe wynajmuje mieszkanie odpowiadające średnim wartościom rynkowym, co może odbiegać od rzeczywistych struktur mieszkań i preferencji. Wyniki mają charakter przybliżony.



Źródło: GUS BDL oraz https://www.otodom.pl/wiadomosci/wp-content/uploads/2025/02/OTO_RZRN_sty2025-2.pdf (dostęp 15.05.2025)

Dostępność cenowa mieszkań w analizowanych miastach można również w przybliżeniu zobrazować za pomocą wskaźnika stosunku średniego wynagrodzenia netto do średniej ceny za metr kwadratowy. W Warszawie przeciętne wynagrodzenie netto pozwala na nabycie nie więcej niż 0,5 m² mieszkania miesięcznie, we Wrocławiu i Krakowie jest to około 0,57 m², w Gdańsku – 0,62 m². Najkorzystniejsza sytuacja panuje w Łodzi, gdzie wskaźnik ten wynosi 0,79 m².

Poniższa tabela przedstawia kluczowe wskaźniki dotyczące populacji oraz mieszkalnictwa w pięciu analizowanych miastach.

Tabela 1. Kluczowe wskaźniki demograficzne i mieszkaniowe dla pięciu analizowanych miast

Kategoria	Warszawa	Wrocław	Kraków	Gdańsk	Łódź
Liczba ludności ogółem (2024)	~1,86 miliona mieszkańców; wzrost o 8,4% od 2010 roku	Okolo 673 000 mieszkańców; wzrost o 6,7% od 2010 roku	Okolo 809 000 mieszkańców; wzrost o 6,5% od 2010 roku	Okolo 488 000 mieszkańców; wzrost o 10,1% od 2010 roku	Okolo 645 500 mieszkańców; spadek o 10,6% od 2010 roku
Trendy demograficzne (GUS, na podstawie danych z 2024 roku)	Wzrost do okolo 2 044 000 (2028), następnie spadek do 1 929 000 (2050)	Prognozuje się umiarkowany spadek z 672 000 (2021) do 647 000 (2050)	prognozuje się stabilizację na poziomie okolo 835 000 (2050) z niewielkimi wahaniami	Prognozowany niewielki spadek do okolo 481 700 (2050)	Prognozuje się spadek do okolo 508 000 (2050)
Uchodźcy ukraińscy (rejestracja PESEL, październik 2025)	115 463 (~6,2% całkowitej liczby ludności)	60 000 (~8,9% całkowitej liczby ludności)	34 837 (~4,3% całkowitej liczby ludności)	18 693 (~3,8% całkowitej liczby ludności)	15 618 (~2,4% całkowitej liczby ludności)
Średnie wynagrodzenie netto (2025)	7 267 zł/miesiąc	6 720 zł/miesiąc	7 791 zł/miesiąc	7 074 zł/miesiąc	6 142 zł/miesiąc
Średni miesięczny czynsz (2025)	5 017 zł/miesiąc	3 136 zł/miesiąc	3 272 zł/miesiąc	3 232 zł/miesiąc	2 217 zł/miesiąc
Wskaźnik obciążenia czynszem względem dochodu	69%	46,7%	42%	45,7%	36,1%
Średnia cena zakupu (PLN/m ² , 2025)	14 548 zł/m ²	11 946 zł/m ²	13 676 zł/m ²	11 432 zł/m ²	7 751 zł/m ²
Powierzchnia możliwa do zakupu za średnie wynagrodzenie netto	0,5 m ²	0,56 m ²	0,57 m ²	0,62 m ²	0,79 m ²
Średnia liczba mieszkańców na jednostkę mieszkalną (2021)	1,88	1,6	1,84	1,95	1,71
Łączna liczba mieszkań (szacowana na 2025 rok)	Ok. 987 000	Ok. 420 000	Ok. 440 000	Ok. 250 000	Ok. 380 000
Zasób mieszkań komunalnych	Ponad 81 000 lokali; najwięcej w centrum miasta: Śródmieście, Wola, Mokotów; łączna powierzchnia przekraczająca 3,3 miliona m ² + okolo 4000–5000 mieszkań w TBS.	Okolo 30 000 lokali zarządzanych przez gminę oraz okolo 4 500 mieszkań w TBS.	14 807 lokali komunalnych w 2023 roku, co stanowi 3,3% ogólnego zasobu mieszkaniowego o miasta, oraz ponad 1500 mieszkań w TBS.	15 871 mieszkań komunalnych (6% całkowitego zasobu); w tym 709 lokali socjalnych oraz okolo 1200 mieszkań w TBS.	40 000 lokali komunalnych oraz okolo 1300 mieszkań w TBS.

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Cyfryzacji – dane rejestracji PESEL dla obywateli Ukrainy, https://www.otodom.pl/wiadomosci/wp-content/uploads/2025/02/OTO_RZRN_sty2025-2.pdf (dostęp 15.05.2025), Warszawa: Wieloletni Plan Gospodarowania Zasobem Mieszkań Komunalnych 2021–2025, <https://rcin.org.pl/igipz/dlibra/publication/188627/edition/157600/content>

Popyt na mieszkania dostępne cenowo w odniesieniu do własności, szacowany na podstawie zdolności kredytowej, koreluje z liczbą pracujących członków gospodarstwa domowego oraz liczbą osób pozostających na ich utrzymaniu. Szacunki dla mieszkańców Polski oraz uchodźców wewnątrznie przesiedlonych (FDP) w pięciu głównych miastach — Warszawie, Krakowie, Wrocławiu, Gdańsku i Łodzi — pokazują, że gospodarstwa domowe dwuosobowe z jednym dzieckiem bądź osobą na utrzymaniu, trzyosobowe z dwójką dzieci bądź osób na utrzymaniu oraz cztero- i więcej-osobowe z co najmniej trojgiem dzieci lub osób na utrzymaniu znajdują się w „luce czynszowej” (rental gap) i tym samym wykazują największe zapotrzebowanie na mieszkania dostępne cenowo.

Uwaga metodologiczna

Wszystkie przedstawione w raporcie wartości liczbowe dotyczące deficytu mieszkaniowego, luki czynszowej, wielkości popytu (w tym wartości rynku w mld PLN), liczby osób w segmentach dochodowych i oszacowań zapotrzebowania stanowią szacunki oparte na dostępnych danych publicznych (GUS, Eurostat, OECD, Otodom, dane miejskie) oraz wynikach badania ankietowego (n=600). Są to modele szacunkowe, oparte na określonych założeniach (m.in. progi dostępności 30–40% dochodu, przeciętne ceny transakcyjne, przeciętne czynsze, typologia gospodarstw domowych, zakres badania ankietowego). Nie stanowią prognozy rynkowej, lecz jedynie estymację warunkową („co-gdyby”), której wartość zależy od przyjętych założeń oraz dostępności danych. Modele nie uwzględniają wszystkich możliwych zmiennych rynkowych i stanowią orientacyjne oszacowanie skali zjawiska, a nie rekomendację inwestycyjną ani polityczną.

Tabela 2. Szacowane zapotrzebowanie na zakup/najem mieszkań dostępnych cenowo w wybranych miastach – liczba osób znajdujących się w luce czynszowej

	Warszawa	Wrocław	Kraków	Gdańsk	Łódź
Społeczności lokalne:					
Dane dotyczące zakupu	339 000	123 000	151 000	53 000	45 000
Dane dotyczące najmu	81 000	28 000	34 000	19 000	30 000
% populacji:					
Dane dotyczące zakupu	20%	18%	19%	11%	7%
Dane dotyczące najmu	4,8%	4,1%	4,2%	4,0%	4,6%
Uchodźcy wewnątrznie przesiedleni (FDP):					
Dane dotyczące zakupu	20 000	13 000	6 000	3 000	2 000
Dane dotyczące najmu	22 000	11 000	5 000	4 000	2 000
% populacji:					
Dane dotyczące zakupu	18%	23%	19%	18%	12%
Dane dotyczące najmu	19,1%	19,1%	14,9%	19,6%	14,6%
Razem:					
Dane dotyczące zakupu	359 000	136 000	157 000	56 000	47 000
Dane dotyczące najmu	103 000	39 000	39 000	23 000	32 000

Źródło: obliczenia własne. Powyższe wartości są estymacjami opartymi na założeniach modelowych i danych ankietowych; nie stanowią prognozy.

Popyt na mieszkania dostępne cenowo pod względem najmu, szacowany na podstawie wskaźnika obciążenia czynszem, koreluje z liczbą pracujących członków gospodarstwa domowego oraz liczbą osób pozostających na ich utrzymaniu. W przypadku pięciu największych miast szacunki dla mieszkańców Polski wskazują, że największe ryzyko znalezienia się w „luce czynszowej” dotyczy gospodarstw dwuosobowych z jednym dzieckiem/ osobą pozostającą na utrzymaniu oraz gospodarstw z trzema lub więcej dziećmi/ osobami na utrzymaniu, dla których koszty najmu odpowiednio dużego mieszkania stają się nieosiągalne finansowo.

Dodatkową grupą szczególnie narażoną na ponoszenie wysokich kosztów najmu są gospodarstwa jednoosobowe. W dużej mierze szacunki dla mieszkańców Ukrainy odzwierciedlają te dla Polaków pod względem liczby gospodarstw domowych znajdujących się w luce czynszowej. Należy jednak podkreślić, że wskaźnik obciążenia czynszem jest wyższy dla grupy mieszkańców ukraińskich w porównaniu do obliczeń dla Polaków we wszystkich kategoriach gospodarstw domowych. Wskazuje to, że problem luki czynszowej jest poważniejszy wśród społeczności FDP.

Dodatkowo, wśród uchodźców zagrożone są także gospodarstwa czteroosobowe z dwójką dzieci/ osób na utrzymaniu, zwłaszcza w miastach takich jak Warszawa, Wrocław i Gdańsk. Szacuje się, że około 5% polskich mieszkańców oraz 19% uchodźców (około 103 000 osób) w Warszawie zalicza się do grupy dotkniętej luką czynszową w kontekście najmu mieszkań. W Wrocławiu dotyczy to około 4% Polaków oraz 19% uchodźców, co stanowi blisko 39 000 osób. W Krakowie około 4% Polaków i 15% uchodźców, czyli ponad 38 500 mieszkańców, mierzy się z problemem dostępności najmu. W Gdańsku luka czynszowa w zakresie najmu dotyka 4% polskich mieszkańców oraz niemal 20% uchodźców, czyli około 23 000 osób, natomiast w Łodzi odpowiednio 5% i 15%, co przekłada się na ponad 32 000 osób. Poniższa tabela przedstawia wyrażoną w wartościach pieniężnych wartość popytu na mieszkania dostępne cenowo, zarówno na zakup, jak i na najem, w pięciu analizowanych miastach.

Tabela 3. Wartość pieniężna szacowanego popytu na zakup/najem mieszkań dostępnych cenowo w wybranych miastach (mln PLN)

	Warszawa	Wrocław	Kraków	Gdańsk	Łódź
Najmniejsze mieszkania, ok. 25 mkw.:					
Dane dot. zakupu	-	954	-	-	-
Dane dot. najmu*	1 262	380	396	263	266
Małe mieszkania 1-pokojowe, ok. 35 mkw.					
Dane dot. zakupu	37 199	11 849	14 636	7 306	8 745
Dane dot. najmu*	552	197	180	113	134
Małe mieszkania 2-pokojowe, ok. 45 mkw.:					
Dane do zakupu	26 006	7 420	10 152	5 070	4 621
Dane do najmu*	391	117	125	82	77
Mieszkania 2-3 pokojowe, ok. 60 mkw:					
Dane dot. zakupu	146 685	42 360	57 531	2 082	819
Dane do najmu *	313	119	23	55	11
Mieszkania 3-4 pokojowe, ok. 75 mkw:					
Dane dot. zakupu	98 317	30 459	48 959	23 442	314
Dane dot. najmu *	1 319	411	581	346	244
Razem:					
Dane dot. zakupu	308 208	93 042	131 278	37 900	14 500
Dane dot. najmu *	3 837	1 224	1 305	859	733

Źródło: obliczenia własne.* Dane dotyczące szacowanego popytu na wynajem zostały obliczone dla okresu jednego roku. Powyższe wartości są estymacjami opartymi na założeniach modelowych i danych ankietowych; nie stanowią prognozy.

Warszawa wyróżnia się najwyższym łącznym popytem, zwłaszcza na zakup, który przekracza 308 miliardów złotych, za nią plasują się Kraków (131 miliardów złotych) oraz Wrocław (93 miliardy złotych). Natomiast miasta takie jak Gdańsk i Łódź wykazują znacznie niższy popyt na zakup, przy czym w Łodzi wartość ta osiąga 14,5 miliarda złotych.

Popyt na najem nie może być bezpośrednio porównywany z w/w wartością, ponieważ wartość podana jest za okres jednego roku. Ponownie na czele znajduje się Warszawa (3,84 mld zł), jednak różnice między miastami są mniejsze niż w przypadku zakupu. Najwyższy popyt na wynajem najmniejszych mieszkań odnotowano we Wrocławiu (380 mln zł), co może świadczyć o silnym rynku kompaktowych i dostępnych cenowo mieszkań na wynajem.

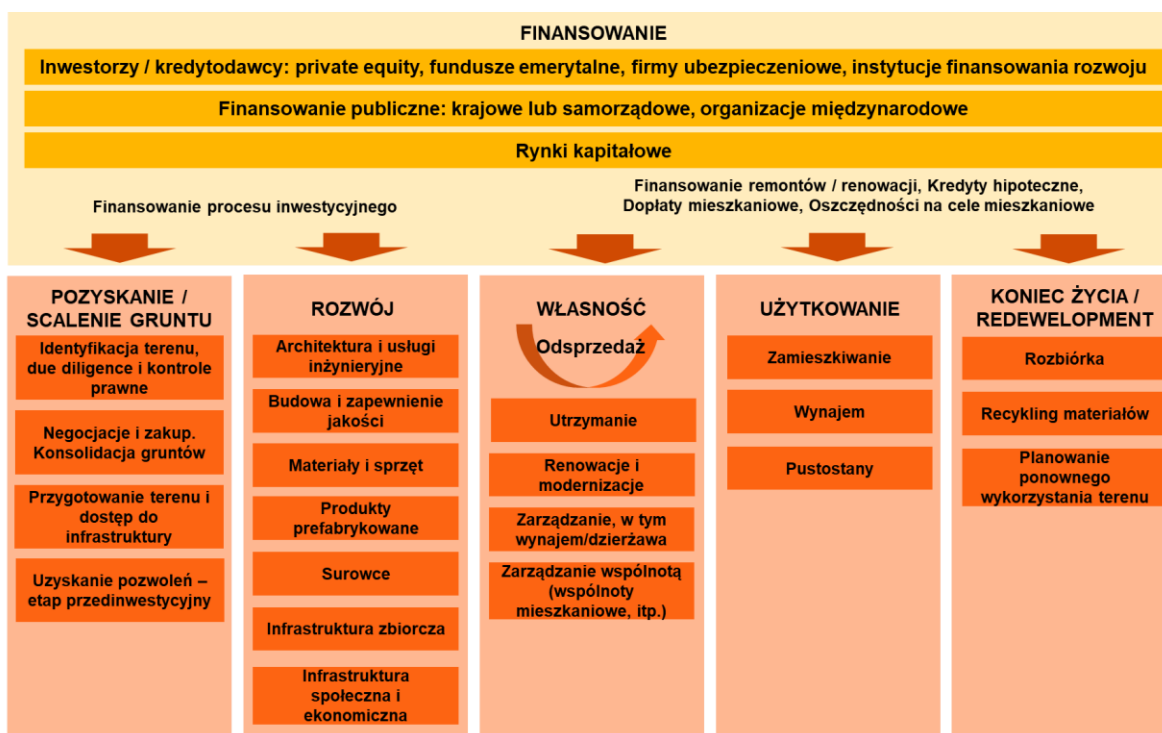
Analiza podaży

Od czasu transformacji Polski w 1989 roku, rynek mieszkaniowy **przeszedł od modelu kierowanego przez państwo do modelu zdominowanego przez prywatnych inwestorów**. W 2024 roku prywatni deweloperzy (62%) oraz indywidualni inwestorzy (35%) dostarczyli łącznie 97% wszystkich nowych mieszkań. Kluczowi prywatni deweloperzy obecni w największych miastach to Dom Development, Echo Investment, Robyg, Spravia oraz Develia w Warszawie; Archicom, Vantage Development oraz PCG we Wrocławiu; Murapol, Victoria Dom oraz Matexi w Krakowie; Robyg i BPI Real Estate w Gdańsku; a także Echo Investment i Develia w Łodzi. Ich projekty obejmują segmenty premium oraz medium, z rosnącym zainteresowaniem inwestycjami energooszczędnymi i obiektami o funkcjach mieszanych.

Pomimo wprowadzenia instrumentów publicznych takich jak TBS (Towarzystwo Budownictwa Społecznego, dalej „TBS”), SIM (Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa, dalej „SIM”) oraz SAN (Społeczna Agencja Najmu, dalej „SAN”), ich wpływ na rynek pozostaje ograniczony. **Mieszkania dostępne w ramach polityki społecznej stanowią jedynie 2% nowej podaży mieszkaniowej w 2024 roku. Tymczasem ceny mieszkań wzrosły od 2015 roku o ponad 100%** – znacznie przewyższając średnie państw unijnych – co pogłębia kryzys dostępności mieszkań oraz wzmacnia wykluczenie społeczno-ekonomiczne.

Kompleksowe zrozumienie systemu podaży mieszkaniowej wymaga analizy całego łańcucha wartości – od finansowania i pozyskania gruntów, poprzez budowę, własność, aż po długoterminowe zarządzanie. Łańcuch wartości w sektorze mieszkaniowym uwidacznia powiązane etapy oraz interesariuszy zaangażowanych w dostarczanie mieszkań dostępnych cenowo, a także pomaga zidentyfikować kluczowe wąskie gardła oraz możliwości interwencji.

Rysunek 9. Łańcuch wartości budownictwa i mieszkaniowy



Źródło: Opracowanie własne; Wspólnota mieszkaniowa (HOA – Homeowners' Association)

Głównym dostawcą mieszkań społecznych w Polsce są gminy. Mieszkania komunalne stanowią około 1% lokali oddawanych corocznie do użytku. Na koniec 2022 roku całkowity zasób mieszkań komunalnych w Polsce wyniósł niemal 779 000 lokali i odnotowuje stały, umiarkowany spadek na poziomie 2-4% rocznie. Spadek zasobów mieszkaniowych gmin wynika przede wszystkim z ograniczonej nowej zabudowy w połączeniu z trwającą prywatyzacją i sprzedażą istniejących lokali. Gminy często

borykają się z ograniczeniami budżetowymi i priorytetowo traktują inne inwestycje. 80% zasobu mieszkań komunalnych jest wynajmowanych, co zapewnia zaspokojenie potrzeb najbardziej potrzebujących mieszkańców. Pozostałe 20% zasobu mieszkań komunalnych jest na ogół niezamieszkane lub niedostępne do natychmiastowego użytkowania z powodu takich czynników jak zły stan techniczny wymagający gruntownych remontów, nierozwiązane kwestie prawne, np. spory własnościowe lub roszczenia spadkowe, opóźnienia administracyjne przy przydziale lub modernizacji oraz plany przekształcenia lub wyburzenia.

Lokale te nie są utracone, lecz uznawane za nieaktywne, często z powodu braku wystarczających środków finansowych gmin na ich remont, co powoduje ich długotrwałe pozostawanie pustymi. W niektórych przypadkach niewielka część z nich jest celowo zarezerwowana na potrzeby mieszkaniowe w sytuacjach awaryjnych, takich jak zakwaterowanie osób poszkodowanych w wyniku klęsk żywiołowych lub eksmisji.

Publiczne mechanizmy inwestycyjne stworzone w celu zniwelowania luki mieszkaniowej dla gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach obejmują: TBS, które posiadają lokale na wynajem dla najemców o umiarkowanych dochodach; SIM, nowocześniejszy model TBS zwykle tworzony w ramach partnerstw między gminami a Krajowym Zasobem Nieruchomości, działający na porównywalnych zasadach finansowych i prawnych jak TBS; oraz Społeczne Agencje Najmu (SAN), które pełnią rolę pośredników zarządzających przede wszystkim prywatnymi lokalami, często objętymi społecznymi gwarancjami.

Pomimo rosnącego zainteresowania zrównoważonym rozwojem, mechanizmy finansowania związane z ekologią i zrównoważonym rozwojem (SL) pozostają nadal mało wykorzystywane. Nowo pojawiające się modele obejmują kredyty powiązane z ESG, partnerstwa w zakresie termomodernizacji EPC/ESCO oraz fundusze klimatyczne wspierane przez UE, jednak ich integracja z dostarczaniem mieszkań dostępnych cenowo jest wciąż ograniczona. Jako stosunkowo nowe rozwiązania, SIM i SAN nie zdobyły jeszcze istotnej pozycji na polskim rynku mieszkaniowym. W przeciwieństwie do nich, TBS już ugruntowały swoją obecność na rynku mieszkaniowym; jednak nadal stanowią one niewielki odsetek rocznie oddawanych do użytku lokali, tj. około 1%.

W 2022 roku całkowity zasób mieszkań komunalnych w Polsce wyniósł około 779 000 lokali. TBS zarządzają około 110 000 lokalami, co stanowi mniej niż 15% ogólnego zasobu komunalnego. Choć gminy mają konstytucyjny obowiązek zapewnienia dostępu do mieszkań, borykają się z poważnymi ograniczeniami, w tym ograniczonym dostępem do gruntów, niedofinansowaniem oraz niewystarczającymi możliwościami administracyjnymi. W efekcie niemal 150 000 gospodarstw domowych pozostaje na listach oczekujących na mieszkania komunalne.

Jeśli chodzi o liczbę mieszkań oddawanych do użytku rocznie, całkowita liczba lokali zmniejszyła się w ciągu ostatnich dwóch lat (Tabela 4). W 2024 roku przeważały mieszkania na sprzedaż lub wynajem dostarczane przez deweloperów, stanowiące 62% wszystkich lokali, a następnie inwestycje prywatne – 35%. **Mieszkania komunalne oraz TBS, które zazwyczaj są kojarzone z mieszkaniami dostępnymi cenowo, stanowiły zaledwie 2% wszystkich lokali.** Udział ten pozostawał stosunkowo stabilny na przestrzeni lat. Należy jednak zauważyć, że między 2023 a 2024 rokiem liczba oddanych do użytku mieszkań dostępnych cenowo wzrosła w ujęciu absolutnym niemal o 38%. Ponadto pierwszy kwartał 2025 roku wykazał wzrost o 21%, tj. 740 lokali oddanych przez TBS, w porównaniu do tego samego okresu roku poprzedniego².

Tabela 4. Oddane do użytku lokale, Polska

Łącznie	2021		2022		2023		2024	
	234 680	100%	238 490	100%	221 259	100%	200 106	100%
Prywatne	88 130	37,6%	90 734	38%	79 365	35,9	69 583	34,8%
Spółdzielnia	2 019	0,9%	1 513	0,6%	1 006	0,5%	1 323	0,6%
Na sprzedaż lub do wynajęcia	141 941	60,5%	143 971	60,4%	137 583	62,2%	124 653	62,3%
do wynajęcia	1 993	0,8%	2 011	0,8%	2 209	1%	1 275	0,6%
Komunalne	1 260	0,5%	629	0,3%	1 232	0,6%	1 907	1%
TBS	1 215	0,5%	1 606	0,7%	2 017	0,9%	2 566	1,3%

Źródło: GUS (Główny Urząd Statystyczny); Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/> (dostęp: 15.05.2025)

Chociaż liczba lokali TBS wzrosła rok do roku o 38% (do 2 565 jednostek w 2024 roku), jest to zdecydowanie niewystarczające, aby sprostać strukturalnemu deficytowi mieszkaniowemu, który szacowany jest na około 1,5 miliona mieszkań, z czego ponad 400 000 brakuje w sześciu największych miastach. Nawet pełne wykorzystanie gruntów komunalnych oraz zasobów pustostanów nie zlikwidowałoby tego deficytu w takich miastach jak Warszawa (brak ok 190 000 mieszkań), Kraków (brak ok 93 000) czy Wrocław (ok 67 000). Podkreśla to krytyczną potrzebę zaangażowania sektora prywatnego oraz wdrożenia skalowalnych modeli finansowania, w tym instrumentów zielonych i zrównoważonego finansowania.

Tradycyjne spółdzielnie mieszkaniowe również budują budynki wielorodzinne, jednak w modelu „na sprzedaż”; produkcja ta jest uwzględniana w sekcji „na sprzedaż lub wynajem”, natomiast tylko w przypadku występowania prawnej formy „spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego” jest liczona oddzielnie. Skala tego zjawiska jest niewielka, ponieważ budowa jest powiązana z preferencyjnym finansowaniem z BGK. Nie jest to sektor najmu w Polsce, lecz konstrukcja oparta na modelu najmu z opcją wykupu (rent-to-own), przy czym czas do uzyskania pełnej własności może wynosić nawet do 30 lat. Nie ma możliwości zmiany najemcy–członka spółdzielni; jedyną opcją jest pokrycie kosztów budowy i gruntu, po czym lokal zmienia status na pełną własność i może zostać sprzedany.

Ponieważ możliwość budowy nowych lokali w tym modelu została przywrócona do polskiego systemu prawnego w 2018 roku, spółdzielnie stosujące ten model ograniczają możliwość przeniesienia własności najwcześniej po 5 latach od momentu zamieszkania lokalu. W związku z tym model ten ma niewielki wpływ na ceny i nie zwiększa zasobów dostępnych mieszkań na wynajem.

Tabela 5. Ceny mieszkań oraz wskaźnik dostępności najmu w wybranych miastach w II kwartale 2024 roku

Miasto	Średnia cena za m ² (PLN)	Wskaźnik dostępności najmu (%)
Warszawa	15 123	69
Wrocław	12 420	42
Kraków	14 585	46,7
Gdańsk	12 243	45,7
Łódź	7 602	36,1

Źródło: Global Property Guide, II kwartał 2024; Górská & Mazurczak, 2024

Poniżej przedstawiamy kluczowe informacje na temat podaży mieszkań dostępnych cenowo w wybranych miastach.

Warszawa: największy, lecz niewystarczający zasób mieszkań komunalnych: Warszawa dysponuje największym zasobem mieszkań komunalnych w Polsce, obejmującym **ponad 81 000 lokali komunalnych** zarządzanych przez Miejskie Zarządy Budynków (ZGN). Dodatkowo w mieście działają dwa istotne TBS-y: TBS Warszawa Północ i TBS Warszawa Południe. W latach 2018–2023 miasto oddało do użytku 1 093 nowe lokale: 327 mieszkań komunalnych oraz 766 w ramach TBS. W 2024 roku w budowie znajduje się dodatkowych 731 lokali, a ponad 2 100 mieszkań jest na różnych etapach planowania.

Programy rewitalizacji miejskiej i remontów kamienic (np. Żąbkowska/Markowska: 186 mieszkań) obejmują termomodernizację, poprawę dostępności oraz instalację wind, jednak zapotrzebowanie mieszkańców przewyższa skalę obecnie realizowanych inwestycji. Rozwój mieszkań społecznych w Warszawie korzysta w dużym stopniu z programów współfinansowanych przez UE oraz uczestnictwa w europejskich sieciach innowacji mieszkaniowej. Od 2018 roku miasto pozyskało ponad 72,5 mln euro z Funduszu Dotacyjnego BGK (częściowo wspieranego przez UE) na projekty remontowe i modernizacyjne, w tym renowację 21 kamienic (346 mieszkań), termomodernizację 40 budynków (828 mieszkań) oraz remont 10 566 pustostanów komunalnych. W celu realizacji kolejnych projektów złożono wnioski o dofinansowanie w wysokości 25 mln euro. Warszawa uczestniczy także w Inicjatywie Mieszkań Dostępnych (AHI) w ramach fali renowacji UE, wspierającej inkluzywne, energooszczędne dzielnice mieszkaniowe poprzez pomoc techniczną, symulacje finansowania oraz budowanie kompetencji. Około 20–30% mieszkań komunalnych w Warszawie uznaje się za lokale o standardzie niskim.

Miasto remontuje rocznie około 400 pustych lokali, koncentrując się na kosztowo efektywnych działaniach. Wszystkie nowe inwestycje mieszkaniowe muszą spełniać normę efektywności energetycznej na poziomie 52 kWh/m², co oznacza 20% przewyższenie minimalnych wymogów. Jednak ze względu na ograniczenia planistyczne i przepisy konserwatorskie modernizacja starszych budynków jest wciąż wyzwaniem. **Nasza analiza szacuje liczbę osób potrzebujących mieszkania w Warszawie na ok 462 tysiące, przy niedoborze mieszkań dostępnych cenowo wynoszącym ok 190 tysięcy lokali.** Miasto promuje dostęp do najmu poprzez programy takie jak „Mieszkanie do remontu”, jednak brakuje systemowego wsparcia dla prywatnych inwestorów w segmencie mieszkań dostępnych cenowo.

Wysoki poziom konkurencji na rynku oraz wzrost cen najmu o 22% w 2022 roku pogłębiają bariery dostępności. Warszawa jest **najbardziej rozwiniętym miastem** w Polsce pod względem sektora PRS: posiada ponad 8 000 instytucjonalnych lokali na wynajem, co stanowi ponad 40% krajowego zasobu PRS. Obecnie w Warszawie działa około 600 mieszkań PRS zarządzanych przez PFR Nieruchomości, rozmieszczonych w czterech lokalizacjach, a w przygotowaniu znajduje się nowa duża inwestycja PRS na Pradze-Północ (ul. Ratuszowa).

Kraków: rosnący deficyt mimo tradycji TBS i dużego potencjału remontowego. Kraków dysponuje nieco **ponad 14 000 mieszkań komunalnych**, z których wiele znajduje się w zabytkowych kamienicach wymagających pilnej renowacji. Procesy prywatyzacyjne z wcześniejszych dekad kształtują dzisiejszą skalę zasobu komunalnego w Krakowie. Zasób mieszkaniowy Krakowa w **przeważającej większości stanowią lokale na najem socjalny, zaś „standardowe” mieszkania komunalne stanowią niewielki odsetek.** Według władz lokalnych w ostatnich latach Kraków koncentrował się niemal wyłącznie na budowie i remontach mieszkań na najem socjalny, natomiast długoletnie najmy komunalne (na czas nieokreślony) stały się rzadkością, głównie z powodu historycznej prywatyzacji i braku nowych inwestycji.

Ta strukturalna nierównowaga odzwierciedla priorytetowe traktowanie pilnych potrzeb mieszkaniowych kosztem szerszych strategii dostępności, pozostawiając znaczną lukę dla gospodarstw domowych z „luki czynszowej”. Na koniec 2024 roku wolnych było 1 199 lokali, z czego 477 zostało wyremontowanych w trakcie roku. Kraków współpracuje z kilkoma podmiotami TBS, pozyskując 966 lokali dzięki dofinansowaniu, choć główny operator, TBS Małopolska, zwykle oddaje do użytku mniej niż 50 nowych mieszkań rocznie. W 2023 roku działało około 30 lokalnych inicjatyw koncentrujących się na remontach pustostanów, jednak ich skala pozostaje ograniczona. Podniesienie efektywności wykorzystania energii realizowane jest w ramach programu „Poprawa efektywności energetycznej”, który obejmuje termomodernizację i modernizację infrastruktury.

Pomimo tych działań miasto boryka się z rosnącym deficytem mieszkaniowym. **Szacuje się, że około 160 000 mieszkańców, czyli około 20% populacji, znajduje się w luce czynszowej.** Wysokie koszty gruntów oraz skomplikowane bariery regulacyjne utrudniają rozwój modeli mieszkań dostępnych cenowo, podczas gdy większość lokali TBS powstaje niezależnie od finansowania gminnego, co świadczy o silnym popycie ze strony gospodarstw domowych o średnich dochodach. SIM Ziemia Krakowska, wspierany ze środków rządowych, jest na wczesnym etapie realizacji, lecz jego efekty pozostają skromne w porównaniu z zakresem zapotrzebowania. Kraków promuje dostępne mieszkania poprzez programy takie jak „Mieszkanie za remont” oraz współpracę z TBS i SIM. Jednak wysokie koszty gruntów oraz złożone bariery regulacyjne ograniczają skalę rozwoju tych modeli.

Wrocław: aktywna rewitalizacja, wdrażanie SAN oraz innowacje w kooperatywach mieszkaniowych.: Wrocław zarządza **około 32 000 mieszkaniami komunalnymi**, z których wiele jest w trakcie remontów w ramach kompleksowego programu rewitalizacji skoncentrowanego na dzielnicach centralnych. Miasto posiada 2 828 budynków komunalnych, z czego 2 206 wykazuje stopień zużycia technicznego na poziomie 31–70%. Stan techniczny części budynków wskazuje na potrzebę kontynuacji działań remontowych. W 2024 roku wyremontowano 477 pustostanów, a miasto nadal współpracuje z jednostkami TBS w celu rozbudowy zasobów mieszkań dostępnych cenowo. TBS działające we Wrocławiu zarządzają ponad 4 600 lokalami, z planami rozszerzenia zasobu o 860 mieszkań do 2028 roku w takich osiedlach jak Brochów i Leśnica. W 2024 roku ukończono mniej niż 100 mieszkań komunalnych, co pokazuje lukę pomiędzy skalą realizowanych inwestycji a rzeczywistym zapotrzebowaniem. Wrocław jest krajowym liderem w rozwoju Społecznych Agencji Najmu (SAN), planując realizację 180 mieszkań na wynajem dostępnych cenowo w latach 2024-2029. Partnerstwa z organizacjami pozarządowymi oraz dostęp do współfinansowania unijnego wspierają te działania. **W luce czynszowej znajduje się ponad 137 000 mieszkańców**, w tym 19% osób z grupy FDP (Forcibly Displaced Persons).

Ryzyka rynkowe oraz ograniczona dostępność mieszkań rodzinnych (2–3 pokojowych) pozostają istotną barierą. Miasto pioniersko wspiera także kooperatywy mieszkaniowe, ułatwiając dostęp do gruntów miejskich dla grup spółdzielczych, co umożliwi rozwój obywatelskich modeli budownictwa mieszkaniowego. Choć model ten jest jeszcze na wczesnym etapie, wykazuje potencjał do rozszerzenia taniego, społecznie napędzanego budownictwa mieszkaniowego wykraczającego poza tradycyjną podaż publiczną.

Gdańsk: partnerstwa publiczno-prywatne i ponowne wykorzystanie pustostanów w zwartej strukturze mieszkaniowej: Gdańsk dysponuje stosunkowo niewielkim, lecz efektywnie zarządzanym zasobem **około 16 000 mieszkań komunalnych**. Miasto kładzie nacisk na adaptacyjne wykorzystanie oraz rewitalizację, koncentrując się na niewykorzystanych zasobach oraz współpracy publiczno-prywatnej. W Gdańsku około 2 000 lokali wymaga modernizacji, a obecna skala remontów (ok. 200 rocznie) pokazuje, że proces poprawy stanu technicznego zasobu będzie rozłożony na lata. Miasto realizuje projekty TBS i SIM, planując budowę 1 057 lokali o umiarkowanym czynszu. Szacuje się, że około

57 000 mieszkańców mieści się w luce czynszowej. Strategia mieszkaniowa Gdańska opiera się na Gdańskim Programie Mieszkalnictwa Społecznego, który priorytetyzuje inkluzyny i zintegrowany rozwój miejski. Jednak niedobór gruntów oraz ograniczona skala zaangażowania SIM hamują szersze wdrożenie tych rozwiązań. **Partnerstwa publiczno-prywatne w Gdańsku koncentrują się przede wszystkim na rewitalizacji miejskiej**, ale mają potencjał, aby w nadchodzących latach objąć także dostarczanie mieszkań dostępnych cenowo. Rozwój Pomorskiej Kolei Metropolitalnej (PKM) oraz jej sześciu nowych stacji stwarza szansę na rozszerzenie dostępnego budownictwa mieszkaniowego.

Obszary wokół tych stacji oferują potencjał do rozwoju zorientowanego na transport (transit-oriented development), łącząc poprawę dostępności z inkluzywnymi rozwiązaniami mieszkaniowymi. Wykorzystanie tej infrastruktury może pomóc w zmniejszeniu luki czynszowej poprzez integrację mieszkań komunalnych, projektów TBS/SIM oraz inwestycji wielofunkcyjnych w pobliżu środków transportu publicznego o dużej przepustowości. Takie podejście jest zgodne z koncepcją zwartego miasta Gdańska, obniża koszty dojazdów dla mieszkańców oraz przyciąga prywatnych partnerów do działań rewitalizacyjnych i nowej zabudowy.

Łódź: potencjał w aktywizacji pustostanów i konieczność modernizacji zasobu. Łódź zarządza ponad 38 000 mieszkaniami komunalnymi, skoncentrowanymi głównie w przedwojennych budynkach na obszarze Strefy Wielkomiejskiej. Około 90% budynków komunalnych w Łodzi powstało przed 1945 rokiem, wiele z nich liczy ponad 100 lat i wymaga modernizacji. Miasto szacuje konieczność remontu 40 000 lokali³, z czego około 60% to mieszkania komunalne, a 40% prywatne, przy jednoczesnej rocznej renowacji zaledwie 400 pustostanów. Wiele budynków ogrzewanych jest piecami węglowymi i nie jest podłączonych do sieci miejskiej ciepłowniczej.

Program rewitalizacji miasta, który objął około 180 kamienic i stworzył ponad 1 000 nowych mieszkań, stanowi jedną z najbardziej rozległych interwencji komunalnych w Polsce. Jednak około 1 500 zidentyfikowanych pustostanów pozostaje niewykorzystanych z powodu ograniczeń finansowych i proceduralnych. **Program rewitalizacji (2016–2024)** pochłonął już **ponad 2 miliardy złotych**, modernizując 180 budynków i tworząc 1 006 nowych mieszkań komunalnych. Rewitalizacja prowadzona w Łodzi obejmuje dużą liczbę budynków, jednak potrzeby modernizacyjne zasobu są znaczące. Obecne plany na lata 2025–2030 zakładają remont 2 200 mieszkań komunalnych, modernizację 125 budynków, wyburzenie 149 zrujnowanych obiektów oraz budowę 1 500 nowych mieszkań komunalnych, z przydzielonym budżetem 170 milionów złotych na rok 2025.

Pełna modernizacja całego zasobu komunalnego mogłaby wymagać nakładów szacowanych na kilka miliardów złotych, znacznie przekraczających aktualne budżety, nawet przy współfinansowaniu z UE (np. 38 mln euro w ramach programu Rewitalizacja 2,0, w tym 26 mln euro ze środków unijnych). **W Łodzi w tzw. luce czynszowej znajduje się około 47 000 osób**, w tym 12% z grupy FDP (około 1 900 osób). Mimo aktywnych programów, takich jak „Mieszkanie za remont”, miasto boryka się z ograniczeniami w zakresie zdolności instytucjonalnej i finansowej. Projekty TBS pozostają głównie na etapie planowania. Bez strukturalnych inwestycji w modernizację i lepszego współdziałania z partnerami prywatnymi, podaż dostępnych mieszkań komunalnych w Łodzi będzie nadal niewystarczająca.

Tabela 6. Zasoby mieszkaniowe w wybranych miastach w 2024 roku

Miasto	Warszawa	Wrocław	Kraków	Gdańsk	Łódź
Liczba ludności	1 863 845	672 882	809 168	488 651	645 693
Całkowity zasób mieszkaniowy	1 061 910	378 793	449 055	256 875	376 215
Liczba osób przypadających na jedno mieszkanie	1,88	1,6	1,84	1,95	1,71
Zasoby tradycyjnych spółdzielni mieszkaniowych (spółdzielnie)	228 444	55 278	57 976	31 280	85 414
Zasoby mieszkaniowe związane z miejscem pracy	2 094	371	535	162	191
Zasoby mieszkań prywatnych	738 624	285 324	369 915	204 070	250 056
Zasoby mieszkaniowe Skarbu Państwa	5 335	686	310	156	77
Zasoby mieszkaniowe innych podmiotów	1 941	486	478	1 506	160
Zasoby TBS)	4 663	4 915	4 967	3 951	1 566
Zasoby SIM (ukończone)	0	0	0	0	0
Zasoby SAN (Społecznych Agencji Najmu)	0	ok. 100	0	0	0
Zasób mieszkań komunalnych	81 258	32 035	14 865	16 000	38 756
Udział mieszkań na najem socjalny i komunalnych w całkowitym zasobie mieszkaniowym	8%	10%	4%	8%	11%

³ Nie wszystkie z nich wymagają pełnej rewitalizacji.

Miasto	Warszawa	Wrocław	Kraków	Gdańsk	Łódź
Oddane do użytku lokale	14 094	5 838	8 082	5 783	4 901
Rozpoczęte lokale	15 783	7 265	6 310	5 216	9 995
Oddane do użytku lokale komunalne i spółdzielcze	96	0	0	494	220
Lokale w budowie na rynku PRS	4 700	2 125	1 963	2 307	287
Lokale komunalne sprzedane w 2022 roku	50	1 411	258	494	4 252

Źródło: Na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS)

W analizowanych miastach, tj. Warszawie, Krakowie, Wrocławiu, Gdańsku i Łodzi, średnia gęstość zaludnienia wynosi 1,75 osoby na lokal mieszkalny. **Na rynku dominuje mieszkalnictwo prywatne, które stanowi 74,6% zasobów mieszkaniowych, z najwyższym udziałem w Krakowie (82%) i najniższym w Łodzi (66%).** Tradycyjne spółdzielnie mieszkaniowe (spółdzielnie mieszkaniowe) nadal odgrywają istotną rolę, stanowiąc średnio 16,8% zasobów, szczególnie w Warszawie, Wrocławiu i Łodzi. **Udział mieszkań komunalnych i społecznych (TBS) różni się znacznie – od 4,4% w Krakowie do 10,7% w Łodzi.** Nowe inwestycje publiczne i spółdzielcze pozostają minimalne, stanowiąc jedynie 2,7% oddanych do użytku lokali w 2024 roku, podczas gdy rynek kształtowany jest głównie przez budownictwo indywidualne, deweloperskie oraz sektor prywatnego najmu (PRS). Warszawa posiada największy zasób mieszkań komunalnych (81 258 lokali), natomiast najmniejszy odnotowano w Krakowie (14 865), co wpływa na dostępność mieszkań dla osób o niskich dochodach.

Tabela 7. Jakość mieszkań komunalnych w wybranych miastach w 2024 roku

Miasto	Warszawa	Wrocław	Kraków	Gdańsk	Łódź
Zasób mieszkań komunalnych	80 708	29 988	14 661	15 741	37 251
Niezamieszkane mieszkania komunalne przeznaczone do remontu	4 457	1 186	333	1 124	1 247
Mieszkania komunalne wyposażone w instalację wodociągową	79 276	29 988	14 606	15 231	32 507
%	98,2%	100%	99,6%	96,8%	87,3%
Mieszkania komunalne wyposażone w instalację kanalizacyjną	79 113	29 752	14 424	15 077	32 181
%	98,0%	99,2%	98,4%	95,8%	86,4%
Mieszkania komunalne wyposażone w centralne ogrzewanie	68 389	12 623	7 537	6 895	11 061
%	86,3%	42,1%	51,4%	43,8%	29,7%
Lokale komunalne sprzedane	117	2 071	234	185	1 197

Źródło: Na podstawie danych GUS

Dane przedstawione w Tabeli 7 ukazują **znaczne różnice w jakości i stopniu modernizacji mieszkań komunalnych pomiędzy miastami.** Warszawa przoduje zarówno pod względem liczby zasobów – ponad 81 000 lokali, jak i ich jakości, z niemal 98% mieszkań wyposażonych w podstawowe instalacje, takie jak wodociągowa i kanalizacyjna. Co więcej, 83,5% mieszkań komunalnych w Warszawie posiada centralne ogrzewanie, co znacznie przewyższa średnią krajową i jest istotnie wyższe niż w takich miastach jak Łódź (28,6%) czy Gdańsk (38,4%). Łódź, mimo że posiada drugi co do wielkości zasób mieszkań komunalnych (38 756 lokali), wykazuje symptomy systemowego niedoinwestowania.

We wszystkich analizowanych miastach znaczną część zasobów mieszkań komunalnych stanowią przedwojenne kamienice w złym stanie technicznym. Warszawa wprowadziła Standard Mieszkaniowy

Warszawski (WSM) w celu poprawy jakości mieszkań, natomiast inne miasta koncentrują się na selektywnych remontach, takich jak likwidacja pieców węglowych, poprawa izolacji czy modernizacja części wspólnych budynków. Programy rewitalizacji w Łodzi (180 kamienic) oraz Warszawie (np. Żąbkowska/Markowska) zwiększyły dostępność mieszkań, jednak nadal pozostają niewystarczające. **Tysiące pustych, nadających się do użytkowania lokali (przykładowo 1 500 w Łodzi) pozostają niewykorzystane z uwagi na bariery finansowe i prawne.** Podkreśla to istotną szansę na zwiększenie podaży mieszkań dostępnych cenowo poprzez aktywizację istniejących pustostanów.

Poniższa tabela uwypukla społeczny wymiar mieszkań komunalnych. Łódź ponownie wyróżnia się, tym razem skalą wsparcia: 14% jej mieszkańców otrzymało zasiłki mieszkaniowe w 2023 roku, co jest najwyższym wynikiem spośród wszystkich miast. Średnia wartość zasiłku na mieszkańca (45 zł) również jest najwyższa, co wskazuje na wysoką koncentrację społeczno-ekonomicznie niekorzystnych grup mieszkańców. Dla porównania, Warszawa, posiadając największą populację, odnotowuje najniższy odsetek beneficjentów (6%) oraz najniższą średnią kwotę wsparcia na osobę (19 zł), co może świadczyć o bardziej restrykcyjnych kryteriach kwalifikacyjnych lub relatywnie zamożniejszej grupie najemców.

Szczególnie wymowne są listy oczekujących na mieszkania komunalne. **Gdańsk i Łódź wykazują wysokie wskaźniki stosunku liczby chętnych do dostępnego zasobu** – odpowiednio 57,6% (9 060 osób w Gdańsku w 2024 roku) oraz 29,0% (10 823 osób w Łodzi w 2024 roku), co świadczy o poważnych brakach mieszkaniowych. We Wrocławiu liczba gospodarstw domowych oczekujących na mieszkanie stanowi około 27,5% zasobu komunalnego miasta. Dane te wskazują, że mimo istniejącego wsparcia mieszkaniowego popyt znacząco przewyższa podaż w wielu miastach, szczególnie tam, gdzie jakość mieszkań jest niska lub dostępność mieszkań dostępnych cenowo jest ograniczona.

Tabela 8. Wsparcie dla mieszkańców mieszkań komunalnych, 2024

Miasto	Warszawa	Wrocław	Kraków	Gdańsk	Łódź
Ludność	1 863 845	672 882	809 168	488 651	645 693
Zasób mieszkaniowy komunalny	80 708	29 988	14 661	15 741	37 251
Liczba dodatków mieszkaniowych	102 023	32 068	61 568	46 387	87 145
Jako procent całkowitej populacji	6%	5%	8%	11%	14%
Kwota dodatków mieszkaniowych (w PLN)	36 430 634	11 031 364	24 869 281	12 472 204	30 807 419
Średnia wartość na jednego mieszkańca w danym mieście (w PLN)	19	17	29	28	45
Średnia wartość dodatków mieszkaniowych (w PLN)	357	344	404	269	354
Liczba osób oczekujących na najem mieszkań komunalnych (w tym na najem socjalny, po wyrokach eksmisyjnych, w lokalach tymczasowych)	4 643	8 253	1 920	9 060	10 823
Jako odsetek całkowitej populacji	0,3%	1,3%	0,2%	1,9%	1,6%
Jako odsetek zasobu mieszkaniowego komunalnego	5,7%	25,8%	12,9%	56,6%	27,9%

Źródło: Na podstawie danych GUS

Gdańsk i Łódź dysponują największymi zasobami gruntów komunalnych. Wskazuje to na silniejszą długoterminową zdolność do rozwoju miejskiego, szczególnie w zakresie budownictwa publicznego lub dostępnego cenowo. **Ograniczona powierzchnia gruntów komunalnych w Warszawie** sugeruje, że jej przyszły rozwój będzie bardziej opierał się na zwiększaniu gęstości zabudowy lub przebudowie istniejących terenów niż na ekspansji na nowe obszary. Wrocław, z zaledwie 57,6 ha przeznaczonym na zabudowę wielorodzinną, posiada najmniejszy potencjał pod kątem nowych inwestycji, szacowany na około 7 000 lokali.

Poniższa tabela przedstawia szacunkową minimalną lukę podaży mieszkań dostępnych cenowo w wybranych miastach.

Tabela 9. Luka w podaży mieszkań w wybranych miastach

Miasto	Warszawa	Wrocław	Kraków	Gdańsk	Łódź
Całkowity zasób mieszkaniowy (2024)	1 091 985	392 839	466 649	269 357	386 614
Zasoby TBS (2024)	4 663	4 915	4 967	3 951	1 566
Zasób mieszkaniowy komunalny (2024)	80 708	29 988	14 661	15 741	37 251
Szacowane zapotrzebowanie na zakup nieruchomości (społeczności lokalne i osoby przesiedlone) – liczba osób	~360 000	~140 000	~160 000	~60 000	50 000
Przybliżone oszacowanie zapotrzebowania na zakup nieruchomości – liczba osób (2030)	~290 000	~110 000	~125 000	~45 000	~38 000
Szacowane zapotrzebowanie na wynajem nieruchomości (społeczności lokalne i osoby przesiedlone) – liczba osób	~100 000	~40 000	~40 000	~23 000	~32 000
Szacowane zapotrzebowanie na zakup nieruchomości – liczba jednostek	~270 000	~100 000	~110 000	~45 000	~45 000
Niedobór mieszkań dostępnych cenowo (wartość minimalna) – liczba jednostek	~190 000	~56 000	~66 000	~24 000	~19 000
Potencjał wykorzystania mieszkań niezamieszkałych	~9 000	~2 500	~2 000	~4 000	~7 000
Potrzeba zaangażowania sektora prywatnego w budownictwo dostępne cenowo – liczba jednostek	~181 000	~53 500	~64 000	20 000	12 000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników raportu Analizy Popytu oraz danych GUS

Dla wybranych miast oszacowaliśmy możliwości wynikające z wszystkich niezamieszkałych lokali na mieszkania dostępne cenowo. Oczywiście taki scenariusz nie jest realny, ponieważ wymagałby ogromnych środków finansowych, którymi gminy po prostu nie dysponują. Nawet w przypadku realizacji takiego podejścia, popyt na mieszkania dostępne cenowo nadal znacznie przewyższałby podaż, szczególnie w Warszawie, Wrocławiu i Krakowie. Oznacza to, że bez zaangażowania sektora prywatnego żadne z miast nie mogłyby całkowicie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych na rynku mieszkań dostępnych cenowo.

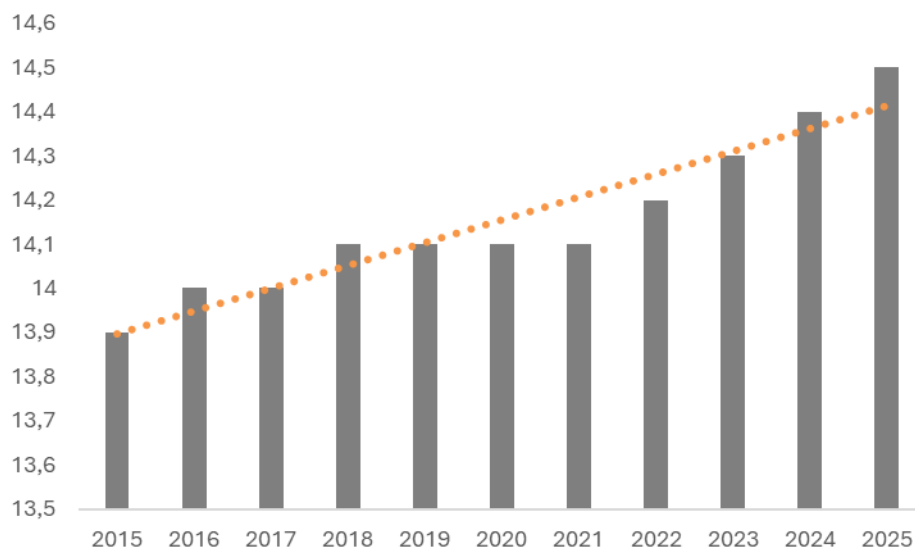
Sektor prywatny może również wspierać rozwój rynku edukacyjnego, **oferując zakwaterowanie w prywatnych akademikach studenckich**. Zgodnie z raportem BNP Paribas Real Estate Poland, w roku akademickim 2023/2024 w Polsce studiowało 1,25 mln osób, co oznacza wzrost o 1,8% w porównaniu do roku poprzedniego 2022/2023. Liczba ta stale rośnie, szczególnie w kontekście studentów zagranicznych. Obecnie w Polsce działa ponad 440 akademików, oferujących około 115 300 miejsc noclegowych. Mniej niż 10% studentów może liczyć na miejsce w akademiku uniwersyteckim.

Według wspomnianego raportu prywatne akademiki stanowią obecnie około 12% całkowitej liczby miejsc dla studentów. W ciągu ostatnich czterech lat liczba miejsc w prywatnych akademikach podwoiła się: z 7 222 do 14 766. Najwięcej miejsc znajduje się w Krakowie (3 378 miejsc) oraz Warszawie (3 015 miejsc). Prowadzone są również nowe inwestycje, które w dłuższej perspektywie będą wspierać rozwój edukacji i migrację studencką oraz odciążą zasoby mieszkań zajmowanych przez studentów. **W dużych miastach takich jak Wrocław i Gdańsk istnieje także potencjał rozwoju tego segmentu oraz wsparcia sektora prywatnego.**

Pomimo rosnącej liczby gospodarstw domowych (14,3 miliona w 2023 roku), **jedynie około 3,5% nowych lokali mieszkaniowych rocznie mieści się w dostępnym zakresie czynszów dla grup o umiarkowanych dochodach**, podczas gdy pozostała część przeznaczona jest na własność lub wynajem o wysokiej marży. Dla wielu osób oferty sektora prywatnego, PRS i od deweloperów, pozostają nieosiągalne cenowo. Modele takie jak SAN i TBS zaspokajają mniej niż 10% niezaspokojonego popytu

i są niedofinansowane. Poziomy czynszów komunalnych różnią się w poszczególnych miastach, wahając się od symbolicznych stawek rzędu 2 zł/m² dla mieszkań w najmie socjalnym do około 13 zł/m² za standardowy najem komunalny w Warszawie (przy czym czynsze na rynku prywatnym są co najmniej 3–4 razy wyższe). Te regulowane stawki przyczyniają się do długich list oczekujących oraz presji finansowej na budżety gmin.

Rysunek 10. Liczba gospodarstw domowych w Polsce (mln).



Źródło: Główny Urząd Statystyczny: Sytuacja społeczno-ekonomiczna gospodarstw domowych w latach 2000–2015, Warunki mieszkaniowe w Polsce w 2017 roku, Badanie warunków życia, Rocznik demograficzny (2016, 2019, 2020), Narodowy Spis Powszechny 2021, Budżety gospodarstw domowych w 2022 roku, Sytuacja gospodarstw domowych w 2023 roku, Budżety gospodarstw domowych w 2024 roku, Prognoza liczby gospodarstw domowych na lata 2016–2050.

Obecne wewnętrzne stopy zwrotu (IRR) dla inwestycji w dostępne czynszowe mieszkania szacowane są na poziomie 4,5–6%, na podstawie danych benchmarkowych z PFR Nieruchomości oraz wyników spółdzielni TBS. Przy średnich kosztach budowy przekraczających 6 500 PLN/m² oraz ograniczeniach czynszów do poziomu poniżej 30 PLN/m² w wielu programach mieszkaniowych społecznych, jedynie projekty z subsydiowanym gruntem lub dotacjami kapitałowymi pozostają finansowo opłacalne dla mieszkań dostępnych cenowo, bez konieczności obniżania stopy zwrotu. Bez dedykowanych zachęt **inwestorzy instytucjonalni koncentrują się w dalszym ciągu na segmencie PRS o czynszach rynkowych.**

Gminy posiadają rozległe zasoby gruntów, jednak jedynie niewielka ich część jest objęta planami zagospodarowania przestrzennego lub posiada niezbędną infrastrukturę do zabudowy mieszkaniowej. Według danych GUS, **w 2023 roku mniej niż 8% transakcji gruntami miejskimi na obszarach miejskich było powiązanych z celami mieszkaniowymi dostępnymi cenowo.** Deweloperzy zgłaszają również czas oczekiwania na pozwolenia budowlane na poziomie 18–30 miesięcy w największych miastach, takich jak Kraków czy Łódź, co ogranicza terminową realizację inwestycji.

Uproszczenie procedur zatwierdzania planów zagospodarowania oraz udostępnienie działek z już uzyskanymi decyzjami pozwoleniowymi mogłoby przyspieszyć podaż mieszkań dostępnych cenowo o 20–30%. **Modele partnerstw publiczno-prywatnych w Polsce są nadal słabo wykorzystywane,** pomimo przykładów z Gdańska i Poznania (m.in. budowa Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych - ITPOK we współpracy z SITA Zielona Energia), które pokazują ich efektywność i rentowność.

Zgodnie z raportem „Działalność i znaczenie spółdzielni mieszkaniowych w Polsce⁴” opracowanym przez OPM IRMiR, w Polsce funkcjonuje około 3 500 tradycyjnych spółdzielni mieszkaniowych o zróżnicowanej wielkości – od małych spółdzielni skupionych wokół pojedynczych bloków, po bardzo duże podmioty

⁴ [Dzialalnosc-i-znaczenie-spoldzielni-mieszkaniowych-w-Polsce.pdf](#) (dostęp 24.11.2025)

zarządzające znaczną częścią zabudowy miejskiej (np. we Wrocławiu). **Potencjał tradycyjnych spółdzielni mieszkaniowych do budowy nowych mieszkań oraz oferowania ich w systemach dostosowanych do możliwości finansowych i potrzeb mieszkaniowych jest znaczny**, a realizowane inwestycje cieszą się dużym zainteresowaniem, nie tylko w zakresie zakupu mieszkań na własność, lecz także innych form własności lokali. Uwzględnienie spółdzielni (zarówno tych o długoletnich tradycjach, jak i kooperatyw mieszkaniowych) w polityce wspierającej mieszkalnictwo oznacza rozwijanie szerokiego wachlarza rozwiązań: wsparcia dla dostępnego najmu, ochrony praw najemców oraz programów ułatwiających dostęp do własności.

Należy rozważyć, w jakim stopniu sektor spółdzielczy mógłby realizować budowę budynków wielorodzinnych, odpowiadając na potrzeby gospodarstw domowych, które nie mogą uzyskać kredytu na zakup mieszkania, a także wspierać cały sektor budowlany w czasie ograniczonej dostępności kredytów dla osób indywidualnych. Tradycyjne spółdzielnie mieszkaniowe mogłyby wykorzystywać posiadane przez siebie grunty; już obecnie rewitalizują małe obiekty z lat 60. i 70., wykorzystywane jako pawilony handlowe, oraz budują nowe budynki wielofunkcyjne, łączące mieszkania na wyższych piętrach z powierzchniami handlowymi i usługowymi na niższych kondygnacjach.

Spółeczne Agencje Najmu (SAN) dają obiecujące możliwości, jednak ich zasięg jest ograniczony: w całym kraju działa jedynie 15 takich agencji, które zarządzają około 800 lokalami mieszkalnymi. Ich ograniczona skala działalności ogranicza potencjalny wpływ na problem wykluczenia mieszkaniowego.

Poniższa tabela przedstawia role kluczowych partnerów instytucjonalnych zaangażowanych w dostarczanie mieszkań dostępnych cenowo, podkreślając ich wkład w obszarach związanych z gruntami, finansowaniem, realizacją oraz wsparciem społecznym.

Tabela 10. Rola partnerów instytucjonalnych

Partner	Rola
Gmina / samorząd lokalny (JST – Jednostka Samorządu Terytorialnego, dalej „gmina”)	Udostępnianie gruntów, dotacje, planowanie przestrzenne, nadzór regulacyjny
Instytucja finansowa (np. BGK)	Pożyczka z gwarancją lub dotacją, ewentualnie zabezpieczona publicznymi funduszami gwarancyjnymi
TBS / SIM / deweloper	Realizacja projektu, zarządzanie nieruchomością, wybór najemców
Organizacja pozarządowa lub operator społeczny	Wsparcie doradcze, obsługa beneficjentów, zarządzanie społecznością

Źródło: Opracowanie własne

Obecne instrumenty finansowe nie w pełni odpowiadają na skalę potrzeb w segmencie mieszkań dostępnych cenowo. Mechanizmy finansowania mieszkań społecznych i dostępnych cenowo w Polsce są rozproszone i brak im pełnej koordynacji pomiędzy szczeblami rządu, sektorami polityki oraz poszczególnymi gminami. Raport OECD (2025)⁵ zauważa, że chociaż programy takie jak Fundusz Dopląt BGK oraz preferencyjne pożyczki (BSK, SBC) przyczyniają się do rozszerzania zasobów mieszkań komunalnych i najmu socjalnego, to popyt na finansowanie przewyższa dostępne środki, a przewidywalność wsparcia pozostaje ograniczona. Aby umożliwić znaczący wzrost podaży mieszkań realizujących cele społeczne (w tym TBS/SIM oraz mieszkania komunalne), raport podkreśla potrzebę stabilnych, długoterminowych instrumentów finansowych, jasnych ram strategicznych oraz usprawnienia mechanizmów inwestycji mieszanych publiczno-komunalnych.

Tabela 11 przedstawia kompleksowy przegląd instrumentów oraz mechanizmów finansowych dostępnych obecnie na rzecz wspierania rozwoju mieszkań dostępnych cenowo w Polsce.

⁵ Źródło: OECD (2025), Housing reforms in Czechia and Poland, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4988c473-en> (dostęp: 24.11.2025)

Tabela 11. *Możliwe instrumenty finansowe i inne środki wspierające mieszkalnictwo dostępne cenowo w Polsce*

<i>Metody finansowania projektów mieszkaniowych komunalnych w Polsce (w tym aktualne programy rządowe)</i>	Bezzwrotne wsparcie z Funduszu Dopłat (Program mieszkaniowy społeczny i komunalny) – dotacje pokrywające do około 80% kosztów budowy lub remontu mieszkań komunalnych.
	Preferencyjne pożyczki BGK w ramach Programu mieszkaniowego na wynajem społeczny – dla TBS/SIM (z udziałem gminy); długoterminowe finansowanie zwrotne projektów mieszkań dostępnych na wynajem.
	„Mieszkanie na Start” (Program dopłat do czynszu) – dotacje państwowe dla najemców mieszkań komunalnych/TBS/SIM, poprawiające zdolność finansową projektów.
	Fundusz Termomodernizacji i Remontów – dotacje na termomodernizację i remonty; od 8 sierpnia 2025 r. BGK zawiesił przyjmowanie nowych wniosków – nabór tymczasowo wstrzymany.
	Preferencyjne pożyczki z instrumentów UE (2021–2027) – np. Pożyczka Obrotowa na Rewitalizację Miast, często wykorzystywana w programach mieszkaniowych i rewitalizacyjnych.
<i>Inne instrumenty/produkty finansowe stosowane w polskich miastach</i>	Obligacje komunalne i kredyty bankowe – finansowanie długoterminowe (np. emisje na Catalist: seria obligacji miejskich Warszawy WAW).
	Partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) z płatnościami za dostępność – partner prywatny finansuje i realizuje inwestycję, a gmina spłaca ją w czasie; może być łączone z dotacją z Funduszu Dopłat. Przykład: Żory – PPP na 405 mieszkań.
	Komunalne obligacje zielone (powiązane z ESG) – emisja obligacji na cele „zielonego budownictwa” w ramach przepisów środowiskowych. Przykład: Łódź – pierwsza emisja komunalnych obligacji zielonych (50 mln PLN) z corocznym raportowaniem wpływu.
	Umowy o efektywności energetycznej (model EPC/ESCO) – modernizacje (np. zasobów mieszkaniowych komunalnych) finansowane z przyszłych oszczędności energii; wspierane przez krajowe wytyczne EPC.
	„Mieszkanie za grunt” + dotacja infrastrukturalna – gmina wnosi grunt w zamian za mieszkania od prywatnego dewelopera; dostępna dodatkowa dotacja do 10% kosztów infrastruktury.
	Instrumenty finansowe nowej generacji UE (regionalne pożyczki obrotowe) – np. Wielkopolska Pożyczka Rewitalizacyjna z oprocentowaniem od 0,5% dla gmin i podmiotów komunalnych.
<i>Wkład rzeczowy w postaci gruntów (udział gminy w kapitale własnym TBS/SIM) – klasyczny element zmniejszający początkowe nakłady finansowe.</i>	Modele finansowania mieszane – łączące PPP + Fundusz Dopłat + „Mieszkanie na Start” / preferencyjne pożyczki BGK w ramach Programu społeczne mieszkalnictwo na wynajem.
	Wybrane konkursy/instrumenty UE na rzecz efektywnego energetycznie budownictwa – np. FEnIKS (Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko) Inwestycja B3,5,1 (dostępna dla gmin i spółek komunalnych od 1 października 2024 do 30 września 2025; wsparcie lub budowa mieszkań zrównoważonych).

Źródło: Opracowanie własne

System finansowania mieszkań komunalnych w Polsce charakteryzuje się **mieszkanką tradycyjnych dotacji oraz coraz bardziej zaawansowanych modeli hybrydowych**. Do kluczowych instrumentów publicznych należą bezzwrotne dotacje z Funduszu Dopłat, pokrywające do 80% kosztów budowy lub remontu, oraz preferencyjne pożyczki BGK w ramach Programu mieszkań społecznych na wynajem, oferujące długoterminowe finansowanie dostępnych cenowo projektów najmu. Instrumenty te uzupełniane są przez dopłaty do czynszu („Mieszkanie na Start”) oraz dotacje na termomodernizację, choć realizacja tych ostatnich została niedawno zawieszona, co może wskazywać na niestabilność wsparcia długoterminowych remontów. Należy pamiętać, że **instrumenty te są dostępne wyłącznie dla podmiotów i inicjatyw prowadzonych przez gminy**; tym samym prywatne TBS oraz tradycyjne spółdzielnie mieszkaniowe nie mają dostępu do tego finansowania, chyba że działają we współpracy z gminą.

Na poziomie lokalnym miasta wprowadzają coraz bardziej **innowacyjne narzędzia**, takie jak partnerstwa publiczno-prywatne (PPP), zielone obligacje komunalne oraz umowy o efektywności energetycznej; jednak w sektorze mieszkaniowym **nadal są to głównie inicjatywy pilotażowe**. Mechanizmy te nie tylko dywersyfikują źródła finansowania, lecz także integrują rozwój mieszkaniowy z celami zrównoważonego rozwoju. Przykładem są emisja obligacji zielonych powiązanych z ESG przez Łódź oraz PPP w Żorach na 405 mieszkań, które pokazują, jak gminy mogą wykorzystywać kapitał prywatny, zachowując jednocześnie nadzór publiczny. Pojawienie się modeli finansowania mieszanego wskazuje na strategiczne przesunięcie w kierunku zintegrowanych, odpornych struktur finansowania.

Istniejące ramy polityczno-instytucjonalne tworzą ograniczenia, które utrudniają zwiększenie podaży mieszkań dostępnych cenowo na skalę niezbędną do zaspokojenia istniejącego oraz prognozowanego popytu. Kluczowe obszary wymagające interwencji politycznej to:

1. **Reforma regulacyjna:** wyjaśnienie statusu prawnego i uprawnień do finansowania prywatnych TBS, spółdzielni mieszkaniowych, SAN i innych alternatywnych dostawców w celu zapewnienia pełnego uznania instytucjonalnego i dostępu do rynków kapitałowych.
2. **Innowacje finansowe:** wprowadzenie mechanizmów zwiększania zdolności kredytowej, instrumentów udzielania pożyczek na warunkach preferencyjnych oraz mieszanych struktur kapitałowych w celu wyeliminowania luki finansowej w rozwoju budownictwa społecznego i mieszkań komunalnych.
3. **Mobilizacja zasobów:** umożliwienie systematycznego ponownego wykorzystania pustych i niewykorzystanych zasobów komunalnych poprzez ukierunkowane finansowanie renowacji i zaktualizowane modele najmu. Wiele gmin miejskich posiada niewykorzystane rezerwy gruntów, które mogłyby zostać ponownie wykorzystane pod zabudowę mieszkań komunalnych. Jednak bariery prawne i administracyjne często uniemożliwiają ich aktywację, ograniczając potencjał ekspansji.
4. **Inwestycje w infrastrukturę:** należy zająć się nierównościami w jakości mieszkań komunalnych poprzez przeznaczenie środków finansowych na ogrzewanie i podstawowe media.
5. **Mechanizmy wsparcia gmin:** Wzmocnienie zdolności samorządów lokalnych w zakresie planowania, zamówień publicznych i zarządzania projektami w celu umożliwienia skoordynowanej realizacji budowy mieszkań komunalnych, przy wsparciu specjalnych programów pomocy technicznej.
6. **Zaangażowanie sektora prywatnego:** rozszerzenie możliwości partnerstwa publiczno-prywatnego poprzez uproszczone instrumenty prawne, przewidywalne procedury zamówień publicznych i wymogi dotyczące mieszkań sprzyjających włączeniu społecznemu.
7. **Uznanie podmiotów trzeciego sektora:** włączenie organizacji pozarządowych i sieci wsparcia do formalnych ram realizacji, wspieranych przez stabilne kanały finansowania publicznego i protokoły partnerstwa.

Podsumowując, polski system mieszkaniowy boryka się ze strukturalnymi, finansowymi oraz instytucjonalnymi ograniczeniami, które hamują rozwój podaży mieszkań dostępnych cenowo, zwłaszcza dla osób przesiedlonych oraz ekonomicznie wrażliwych. Bez ukierunkowanych reform i inwestycji na wszystkich etapach łańcucha dostaw istniejące luki prawdopodobnie będą się utrzymywać, co może negatywnie wpłynąć na spójność społeczną, odporność miast oraz trwałość demograficzną.

Środowisko sprzyjające

Zarządzanie mieszkaniem w Polsce charakteryzuje się wysoką decentralizacją i zróżnicowanym poziomem finansowania, co w części gmin może utrudniać spójne wdrażanie polityk mieszkaniowych. Wiele gmin wskazuje na ograniczone zasoby finansowe i kadrowe jako czynnik utrudniający realizację lokalnych polityk mieszkaniowych. Jedynie 31% gmin posiada odrębne wydziały mieszkaniowe, a 47% wskazuje na brak wystarczającej jasności prawnej jako główną przeszkodę w skutecznym działaniu lokalnym. Ponadto w latach 2017–2022 aż 85% inwestycji mieszkaniowych gmin było współfinansowanych ze środków zewnętrznych, co obrazuje uzależnienie lokalnych inicjatyw od wyższego szczebla.

Reforma modelu SIM w 2021 roku miała na celu zmniejszenie tzw. luki najmu, jednak w praktyce do 2024 roku część projektów SIM osiągnęła etap budowy; pozostałe znajdują się w fazach przygotowawczych i administracyjnych. Różnice w potencjale operacyjnym między gminami są wyraźne: duże miasta jak Warszawa czy Gdańsk wykazują wyższy poziom dojrzałości i innowacyjności, podczas gdy mniejsze gminy mają problemy z ograniczeniami technicznymi i finansowymi. Zgodnie z przeglądem programów mieszkaniowych gmin przeprowadzonym przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii w 2024 roku, tylko 42% gmin deklaruje regularne oceny potrzeb mieszkaniowych, a zaledwie 17% posiada wyznaczony personel do realizacji polityki mieszkaniowej. Te nierówności ograniczają możliwości konsekwentnego postępu na poziomie krajowym w zakresie rozwoju mieszkań dostępnych cenowo.

Złożoność ram regulacyjnych oraz różne interpretacje przepisów mogą wpływać na efektywność wdrażania polityk mieszkaniowych. Pomimo istnienia licznych instrumentów (np. dotacji BGK, narzędzi planistycznych), ich wdrażanie jest utrudnione przez brak zintegrowanej strategii prawnej. Brak spójności między lokalnymi planami mieszkaniowymi a celami polityki przestrzennej prowadzi do nieefektywności – jak zauważa Cieśla (2023), jedynie 43% gmin posiada długoterminową strategię mieszkaniową. **W części gmin kryteria dotyczące dostępności mieszkaniowej nie są formalnie uwzględnione w dokumentach planistycznych.** Nadzór regulacyjny nad PRS pozostaje słabo rozwinięty, z ograniczonym monitorowaniem poziomu czynszów, praktyk eksmisyjnych czy wskaźników jakości mieszkań.

Obecnie dane mieszkaniowe są rozproszone między różne instytucje, co tworzy przestrzeń do rozwoju bardziej skoordynowanych narzędzi informacyjnych, zwłaszcza w zakresie dostępności, pustostanów oraz dynamiki najmu, znacząco ogranicza możliwość opracowywania interwencji opartych na twardych danych oraz skutecznego monitorowania efektów wdrażanych działań.

Podaż mieszkań dostępnych cenowo w Polsce jest ograniczona przez **jest ograniczona przez wyzwania w zakresie planowania przestrzennego oraz niejasne ramy prawne.** Dostęp do gruntów publicznych pozostaje kluczowym wąskim gardłem. Choć Krajowy Zasób Nieruchomości został utworzony w celu udostępnienia gruntów państwowych, tylko niewielka część kwalifikujących się terenów została zmobilizowana. Gminy często borykają się z brakiem jasności prawnej dotyczącej priorytetowego traktowania mieszkań dostępnych cenowo w decyzjach planistycznych. Co więcej, jedynie 21% gmin wskazało na niedobór gruntów jako główną przeszkodę, podczas gdy niemal 50% zgłosiło niepewność prawną związaną z użytkowaniem gruntów jako główne zmartwienie. **Strategiczne wykorzystanie narzędzi planistycznych, takich jak mieszkalnictwo inkluzyjne (inclusionary zoning, mechanizm planistyczny stosowany przez samorządy, który zobowiązuje deweloperów do przeznaczenia części mieszkań w nowej inwestycji (najczęściej 10–30%) na lokale dostępne cenowo, o regulowanych czynszach lub cenach), pozostaje w Polsce wciąż niewystarczająco wykorzystywane.**

Inwestycje w mieszkania dostępne cenowo w Polsce są utrudnione przez niewystarczające instrumenty finansowe, które miałyby na celu zmniejszenie ryzyka udziału, szczególnie w segmencie najmu dla gospodarstw o średnich dochodach. Chociaż Fundusz Dopląt (FD) wspiera segment niskiego czynszu, **w Polsce brakuje powszechnych mechanizmów ułatwiających udział sektora prywatnego w najmie na średnim poziomie cenowym.** Ponadto, ramy podatkowe nie obejmują narzędzi zachęcających właścicieli do wprowadzania nieużywanych lokali (według spisu GUS z 2021 roku jest ich 1,79 miliona) na rynek.

Finansowanie zielone daje gminom oraz podmiotom mieszkaniowym dostęp do taniego kapitału na projekty związane z efektywnością energetyczną, takie jak termomodernizacja, instalacje odnawialnych źródeł energii czy budynki o niskiej emisji. Instrumenty takie jak zielone obligacje mieszkaniowe oraz obligacje o charakterze społecznym mogą mobilizować środki na mieszkania dostępne cenowo, równocześnie przyciągając inwestorów instytucjonalnych. Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz Międzynarodowa Korporacja Finansowa (IFC) oferują długoterminowe pożyczki oraz finansowanie mezzanine (dług podporządkowany) dla projektów o znaczącym społeczno-środowiskowym wpływie. Kapitał podwyższonego ryzyka, choć rzadko wykorzystywany w sektorze mieszkaniowym, mógłby wspierać innowacyjne modele najmu, budownictwo modułowe oraz cyfrowe platformy zarządzania nieruchomościami. Łączenie partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) z finansowaniem zielonym i społecznie odpowiedzialnym może obniżyć koszty kapitału, poprawić efektywność energetyczną oraz przyspieszyć realizację mieszkań dostępnych cenowo w Polsce.

Udział sektora prywatnego w mieszkaniach dostępnych cenowo jest ograniczony przez **brak zachęt fiskalnych**. Obecna polityka podatkowa nie sprzyja inwestycjom w dostępny cenowo najem. Podatek VAT na usługi budowlane wynosi nadal 23% dla inwestorów instytucjonalnych, w przeciwieństwie do wielu krajów UE, które stosują obniżone stawki. Ponadto brak możliwości amortyzacji czy długoterminowych gwarancji zniechęca kapitał instytucjonalny do zaangażowania się w Społeczne Agencje Najmu (SAN) czy modele budownictwa pod wynajem (build-to-rent). Raport Polityka Insight 2024⁶ wskazuje na niezgodność pomiędzy modelami finansowymi a siłą nabywczą najemców: w segmencie mieszkań dostępnych cenowo **relacja czynszu do kosztów inwestycji może ograniczać opłacalność projektów realizowanych w modelu czysto prywatnym**.

Realizacja projektów mieszkaniowych oraz ich akceptacja społeczna są osłabione przez fragmentaryczne zaangażowanie interesariuszy. Mimo że gminy posiadają ustawowy mandat do prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej, współpraca z różnymi podmiotami w ramach rozwoju mieszkaniowego odbywa się zazwyczaj doraźnie. **Mniej niż 25% gmin aktywnie współpracuje z organizacjami pozarządowymi, Społecznymi Agencjami Najmu (SAN) czy stowarzyszeniami najemców przy planowaniu mieszkalnictwa**. Utrudnia to wdrażanie innowacyjnych modeli, takich jak spółdzielnie czy budownictwo modułowe. Skuteczne partnerstwa, zwłaszcza z przedsiębiorstwami społecznymi, wymagałyby ujednoliconych wzorców prawnych, budowania kompetencji oraz dedykowanych funduszy redukujących ryzyko wejścia dla mniejszych podmiotów

Zakres dostępnych narzędzi wsparcia dla grup wrażliwych pozostaje na relatywnie ograniczonym poziomie. Chociaż Społeczne Agencje Najmu (SAN) są pilotażowo wdrażane w miastach takich jak Kraków, Gdańsk czy Wrocław, liczba oferowanych lokali pozostaje symboliczna w stosunku do rzeczywistych potrzeb. Przykładowo, według raportu IOM z 2024 roku, ponad 58% uchodźców z Ukrainy mieszkało w lokalach przeludnionych lub o niskim standardzie, a 39% rodzin z dziećmi wskazało niepewność mieszkaniową jako najważniejszy problem. Ponadto, pomimo reform, mniej niż 5% zasobów publicznych mieszkań jest przydzielanych zgodnie ze standardami dostępności lub z priorytetem dla osób z niepełnosprawnościami (Habitat Poland 2023). Wciąż utrzymują się także regionalne nierówności w zakresie programów wsparcia: w 2023 roku jedynie 11 spośród 66 największych gmin zadeklarowało budżet na programy mieszkaniowe skierowane do osób starszych (GUS).

Pomimo dużej ilości niewykorzystanych przestrzeni mieszkalnych i niemieszkalnych w Polsce, ich adaptacyjne zagospodarowanie napotyka na poważne bariery utrudniające innowacje po stronie podaży. Choć **zasób tych niewykorzystanych obiektów jest znaczny, przeszkodą w ich przekształceniu są przede wszystkim trudności administracyjne i finansowe**. Raport IRMiR oraz Habitat Poland z 2021 roku wskazuje, że mniej niż 3% pustostanów jest rocznie ponownie wprowadzanych na rynek mieszkaniowy. Do głównych wyzwań należą długotrwałe procedury uzyskiwania pozwoleń, niejasny status własności oraz wysokie koszty remontów, które często przekraczają 3 000 PLN/m². Samorządy lokalne zgłaszają brak narzędzi technicznych do oceny wykonalności inwestycji oraz brak dedykowanych środków finansowych na przekształcenia.

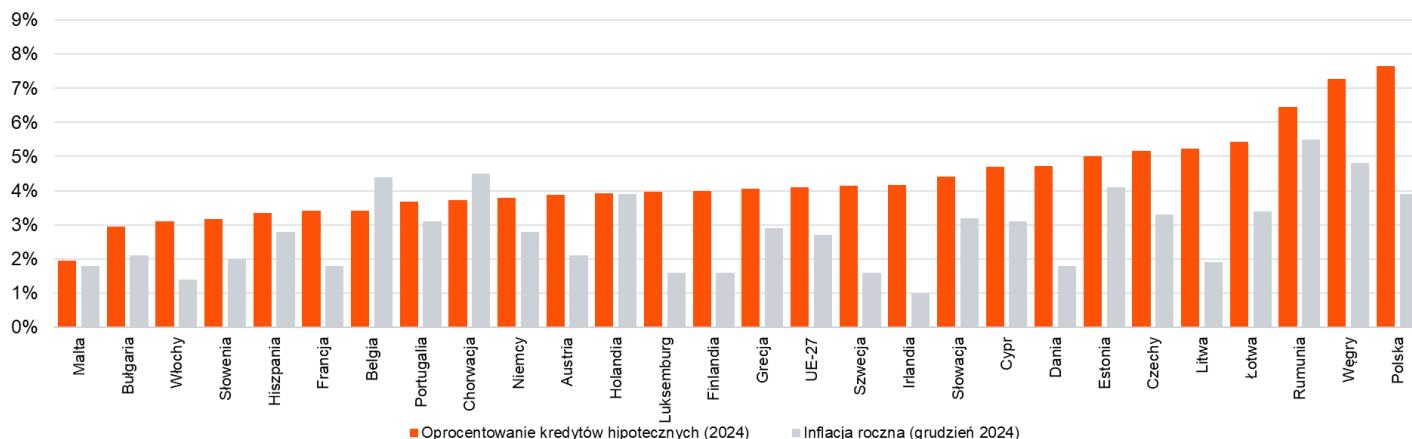
Pomimo niewielkich usprawnień w dostępności kredytów hipotecznych dzięki programom takim jak „Bezpieczny Kredyt 2%”, wciąż istnieją bariery strukturalne. Wysokie koszty transakcyjne oraz wymóg

⁶ <https://www.politykainsight.pl/resource/multimedia/20373492> (dostęp: 24.11.2025)

wkładu własnego zniechęcają nawet gospodarstwa domowe o umiarkowanej zdolności kredytowej. W sektorze najmu rozwój instytucjonalnego rynku prywatnego najmu (PRS) jest ograniczony z powodu braku ulg podatkowych oraz niepewności regulacyjnej. Inwestycje prywatne na rynku najmu stanowią mniej niż 2,3% nowo oddawanych mieszkań, według danych GUS za 2023 rok. Raport IOM 2024 „Przewodnik po rozwiązaniach mieszkaniowych społecznych i dostępnych cenowo” podkreśla potrzebę modeli finansowania hybrydowego oraz rozwiniętego ekosystemu dla inwestycji o niskim ryzyku, **jednak Polska wciąż nie dysponuje takimi instrumentami finansowymi jak obligacje mieszkaniowe czy fundusze pożyczek obrotowych, które mogłyby zapewnić długoterminową zrównoważoność sektora.**

Dostęp do własności mieszkaniowej w Polsce jest ograniczony przez **wysokie koszty kredytów hipotecznych oraz surowe kryteria przyznawania pożyczek.** Według specjalistycznej wiedzy, choć obywatele Ukrainy formalnie mogą ubiegać się o kredyty hipoteczne, wysokie stopy procentowe, duże wymagania wkładu własnego oraz ograniczona historia kredytowa znacznie utrudniają im uzyskanie finansowania. Rysunek 11 ilustruje zróżnicowanie stóp procentowych kredytów hipotecznych w krajach UE na grudzień 2024 roku, podkreślając stosunkowo wysokie stawki w Polsce i ich wpływ na dostępność mieszkań.

Rysunek 11. Oprocentowanie kredytów hipotecznych w UE (grudzień 2024)



Źródło: Eurostat (XII 2024), European Mortgage Federation (2024), Europejski Bank Centralny

Polska wyróżnia się w UE jednymi z najwyższych stóp procentowych kredytów hipotecznych, znacznie przekraczając średnią unijną. Podczas gdy w krajach takich jak Francja, Niemcy czy Austria utrzymywane są stosunkowo umiarkowane stopy, często poniżej 3%, w Polsce oprocentowanie kredytów hipotecznych oscyluje w granicach 7–8%, plasując kraj w czołówce najbardziej kosztownych rynków hipotecznych Unii Europejskiej. W Polsce dostępne są dwa typy kredytów hipotecznych: o stałej stopie procentowej (na okresy 5-letnie) oraz elastycznej, opartej na 3-miesięcznym indeksie – model stałej stopy zyskuje na popularności od zaledwie dwóch lat.

Wysokie koszty kredytowania bezpośrednio wpływają na dostępność mieszkań, szczególnie dla osób kupujących pierwsze mieszkanie oraz gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach. Podwyższone stopy procentowe w Polsce są efektem kombinacji czynników: **zaostrożonej polityki monetarnej, presji inflacyjnych oraz stosunkowo ostrożnego sektora bankowego.** W porównaniu do krajów Europy Zachodniej rynek hipoteczny Polski cechuje się większą zmiennością i mniejszą dostępnością. Ta rozbieżność podkreśla strukturalne wyzwania stojące przed polskim sektorem mieszkaniowym – zarówno w zakresie podaży, jak i finansowania – oraz wskazuje na potrzebę ukierunkowanych działań mających na celu obniżenie kosztów kredytów i zwiększenie dostępu do dostępnego finansowania.

Ochrona najemców w Polsce jest nierówna w zależności od rodzaju umowy najmu, co utrudnia zapewnienie bezpieczeństwa mieszkaniowego. Ramy prawne rozróżniają między najmem regularnym, okazjonalnym oraz instytucjonalnym, oferując różne poziomy ochrony. Szczególnie najem instytucjonalny wyklucza najemców z dostępu do mieszkań w najmie socjalnym lub tymczasowych, zwiększając ich podatność, zwłaszcza wśród osób o niskich dochodach i przesiedlonych. Poniższa tabela

przedstawia porównanie pięciu głównych typów najmu dostępnych w Polsce: mieszkania w najmie socjalnym, komunalne, TBS/SIM (Towarzystwa Budownictwa Społecznego/Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe), Społeczne Agencje Najmu (SAN) oraz rynek najmu komercyjnego. Każdy z tych modeli różni się pod względem kryteriów kwalifikacji, dostępności cenowej, czasu trwania umowy, wymagań finansowych oraz możliwości uzyskania własności w przyszłości.

Tabela 12. Porównanie typów mieszkań na wynajem w Polsce

Cecha	Mieszkania w najmie socjalnym	Mieszkania komunalne	TBS/SIM (Towarzystwa Budownictwa Społecznego / Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe)	Społeczna Agencja Najmu (SAN)	Rynek najmu
Grupa docelowa	Osoby w trudnej sytuacji finansowej	Osoby o niskich dochodach	Osoby o umiarkowanych dochodach	Osoby zagrożone wykluczeniem mieszkaniowym lub ubóstwem	Każdy, bez ograniczeń
Kryteria dochodowe	Wymagane bardzo niskie dochody (poniżej płacy minimalnej)	Wymagane niskie dochody (ustalane lokalnie, zazwyczaj poniżej 1,7-krotności płacy minimalnej dla gospodarstwa domowego z 1 dorosłym)	Górna granica dochodu ustalana przez władze lokalne (zazwyczaj powyżej limitu dochodowego dla mieszkań komunalnych, sięgająca do 3,5-krotności płacy minimalnej na gospodarstwo domowe)	Ustalane przez gminy lub organizacje pozarządowe zarządzające agencją (zazwyczaj w odniesieniu do kosztów mieszkania – nie może przekraczać 40% dochodu)	Brak kryteriów dochodowych (zwykle bez weryfikacji finansowej najemców)
Okres obowiązywania umowy	Zazwyczaj umowa na czas określony od 1 do maksymalnie 2 lat, po czym następuje nowa weryfikacja i ewentualne zawarcie kolejnej umowy	Zazwyczaj umowa na czas nieokreślony	Umowy na czas nieokreślony, w niektórych lokalizacjach możliwy jest nawet podnajem	Umowa na czas określony (najczęściej do 2 lat)	Dowolny okres ustalony między stronami, zazwyczaj umowy na 1 lub 2 lata, po których możliwe jest zawarcie nowej umowy z nową ceną
Poziom czynszu	Najniższy – nie może przekraczać 50% stawki czynszu komunalnego (zazwyczaj do 10–20% czynszu rynkowego)	Niższy niż stawka rynkowa (zazwyczaj 15–30% czynszu rynkowego)	Regulowany, zwykle w przedziale 16–35 PLN (w przypadku najnowszych inwestycji; co stanowi około 25–40% czynszów rynkowych)	Zależy od sytuacji najemców, od stawki komunalnej do rynkowej (zazwyczaj 70–90% czynszów rynkowych)	Ustalany dowolnie, zazwyczaj najwyższy
Początkowy wkład finansowy	Nie jest wymagany	Nie jest wymagany	Wymagany wkład własny (do 30% kosztów budowy,	Zazwyczaj niewymagany; może wynosić do wysokości jednomiesięcznego czynszu	Wymagana kaucja w wysokości 1–3 miesięcznych czynszów

Cecha	Mieszkania w najmie socjalnym	Mieszkania komunalne	TBS/SIM (Towarzystwa Budownictwa Społecznego / Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe)	Społeczna Agencja Najmu (SAN)	Rynek najmu
			zazwyczaj około 10%)		
Możliwość nabycia własności	Nie	Nie	Możliwość po spełnieniu określonych warunków, jednak w praktyce nie odnotowano takich przypadków	Nie	Tak – poprzez umowy kupna lub najmu z opcją wykupu
Zarządzane przez	Gmina	Gmina (lub spółka komunalna)	Towarzystwa Budownictwa Społecznego / Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe	Organizacje pozarządowe / gminy	Prywatni wynajmujący / firmy nieruchomościowe

Źródło: Opracowanie własne

Niepewność prawna ogranicza prawa mieszkaniowe oraz perspektywy integracji osób przesiedlonych i uchodźców (FDP). Choć ukraińscy FDP korzystają z tymczasowej ochrony prawnej oraz dostępu do rynku pracy i najmu, ich status mieszkaniowy pozostaje niestabilny. Kluczowe luki prawne dotyczą praw najemców, uprawnień do długoterminowych umów najmu oraz dostępu do instrumentów finansowych, takich jak dodatki mieszkaniowe czy kredyty. Jak wskazano, **67,5% osób z grupy FDP wynajmuje mieszkania, jednak jedynie niewielka ich część posiada formalne umowy najmu**, co naraża ich na ryzyko eksmisji lub niekorzystnych warunków umownych. Pomimo obowiązujących przepisów regulujących limity czynszów i procedury eksmisyjne, ich egzekwowanie jest niespójne – nadzór regulacyjny nad sektorem prywatnego najmu (PRS) pozostaje słabo rozwinięty, a dane dotyczące zadowolenia najemców, częstotliwości eksmisji oraz jakości mieszkań są ograniczone.

Rekomendacje strategiczne

Podsumowując wnioski, przedstawiamy propozycję dedykowanego wsparcia dla poszczególnych grup interesariuszy w poniższej tabeli.

Rekomendacje odnoszą się do szacunkowej skali zjawiska przedstawionej wcześniej w raporcie; wszystkie wartości liczbowe mają charakter orientacyjny i zależny od przyjętych założeń.

Tabela 13. Strategie i wsparcie w celu likwidacji luk mieszkaniowych w miastach i gminach

Grupa interesariuszy	Luki do rozwiązania	Proponowane wsparcie ukierunkowane	Instrumenty realizacji i główni aktorzy
<i>Miasta / Gminy</i>	Zdezaktualizowany zasób mieszkań w najmie socjalnym; wysoki poziom zaległości czynszowych; duża pula pustostanów komunalnych; czynsze zazwyczaj nie pokrywają wszystkich kosztów; konieczne modernizacje energetyczne, finansowane obecnie wyłącznie ze źródeł krajowych.	(i) Finansowanie programu ciągłej zamiany pustostanów na wynajmowane lokale oraz modernizacje termiczne zasobów komunalnych; (ii) Profesjonalizacja zarządzania majątkiem poprzez miejskie spółki celowe (SPV) lub mandaty TBS; (iii) Racjonalizacja polityki czynszowej przy jednoczesnym wsparciu gospodarstw domowych za pomocą celowanych dodatków mieszkaniowych; (iv) Wdrożenie Społecznych Agencji Najmu (SAN) w celu zmobilizowania prywatnych lokali; (v) Wykorzystanie rozwiązań modułowych i/lub rewitalizacji terenów poprzemysłowych tam, gdzie liczy się szybkość realizacji.	Instrumenty: Fundusz Dopłat BGK (dotacje do 80% na lokale komunalne; dotacje na infrastrukturę), FTiR (premia MZG 50–60% na modernizację), ramy działania SAN, PPP tam, gdzie jest to stosowne. Liderzy: wydział mieszkaniowy miasta, TBS/SIM, BGK.
<i>Towarzystwa Budownictwa Społecznego / Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe (TBS / SIM)</i>	Nierówna zdolność realizacyjna; problemy z finansowaniem i kolejnością wdrażania inwestycji; konieczność szybkiego rozwoju infrastruktury mieszkaniowej, aby sprostać potrzebom gospodarstw domowych o średnich dochodach znajdujących się w tzw. „luce najmu”.	(i) Wieloletnie ramowe porozumienia między miastem a TBS oraz alokacja gruntów; (ii) Łączenie dotacji z Funduszu Dopłat (FD) z finansowaniem SBC/RFRM; (iii) Wyznaczanie lokali do miejskich list oraz wprowadzenie umiarkowanych stawek czynszu dla gospodarstw domowych znajdujących się w tzw. „luce najmu”; (iv) Realizacja termomodernizacji na poziomie portfela mieszkań.	Instrumenty: dotacje z Funduszu Dopłat (35% dla SBC; do 80% gdy inwestorem jest miasto), pożyczki RFRM/SBC, grunty komunalne, PPP tam, gdzie skala/obszar się zgadza. Liderzy: TBS/SIM, gminy, BGK/KZN.
<i>Społeczne Agencje Najmu (SAN)</i>	Niewykorzystane prywatne pustostany; awersja właścicieli do ryzyka; wczesna świadomość rynkowa; konieczność skalowania poza metropole.	(i) Dotacje operacyjne na etapie startu; (ii) Gwarancje miasta zabezpieczające ryzyko niewypłacalności / napraw gwarancyjnych, które zachęcają właścicieli do udziału; (iii) Standardyzowane umowy najmu oraz systemy IT; (iv) Automatyczne powiązanie z programem „Mieszkanie na Start”	Instrumenty: statut SAN oraz uchwały miejskie, dopłaty do czynszu, komunalne fundusze gwarancyjne; potencjalne warianty „zakwaterowania” / umowy najmu głównego dla zwiększenia skali. Liderzy: gminy (polityka i finansowanie), operatorzy

<i>Grupa interesariuszy</i>	<i>Luki do rozwiązania</i>	<i>Proponowane wsparcie ukierunkowane</i>	<i>Instrumenty realizacji i główni aktorzy</i>
		/ lokalnymi dodatkami mieszkaniowymi; (v) Działania informacyjne skierowane do drobnych właścicieli nieruchomości.	SAN, organizacje pozarządowe.
<i>Deweloperzy prywatni (w tym sektor prywatnego najmu – PRS)</i>	Ograniczone wykorzystanie modeli inkluzyjnych oraz PPP; nie w pełni jednoznaczne i podlegające zmianom zasady dotyczące dostępności cenowej; długie cykle uzyskiwania pozwoleń (18–30 miesięcy); instrumenty BGK ukierunkowane głównie na projekty gminne/TBS, z ograniczonym dostępem dla inicjatyw prywatnych, o ile nie są powiązane z miastem; zmienność otoczenia politycznego; ograniczona liczba działek uzbrojonych oraz niewystarczające mechanizmy ograniczania ryzyka dla dostępnych cenowo projektów PRS; wrażliwość polityczna i ostrożność gmin wobec partnerstw z sektorem prywatnym	(i) Standaryzowane partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) dla projektów o zróżnicowanym typie własności z miejskimi nominacjami; (ii) Wyważone nakładki inkluzywne – np. 10–20% mieszkań dostępnych cenowo lub przedziały czynszowe na poziomie ≤60–70% stawki rynkowej / ≤35–40% dochodu gospodarstwa domowego, wraz z rekompensatami (bonusy za gęstość zabudowy, zwolnienia z opłat, tryb przyspieszony); (iii) Selektywne oddawanie gruntów w zamian za lokale („Lokal za grunt”) z dotacją infrastrukturalną do ≤10%, jeśli strategia gruntowa na to pozwala; (iv) Utworzenie ścieżki „dostępnej transzy” PRS na gruntach miejskich lub na działkach zwolnionych z opłat, finansowanej mezzanine (dług podporządkowany) IFC (ok. 20 mln PLN uczestniczących w 20–25% kosztów kapitałowych) oraz gwarancją Construction-to-Permanent PCG w celu obniżenia kosztu kapitału (WACC); (v) Tryb przyspieszony dla rewitalizacji/recyrkulacji miejskiej z KPI ESG. Praktyka międzynarodowa pokazuje, że deweloperzy mogą współrealizować mieszkania społeczne na dużą skalę.	Instrumenty: PPP - modele koncesyjne lub oparte na płatnościach za dostępność; częściowa gwarancja kredytowa typu <i>construction-to-permanent</i> (finansowanie, które zaczyna się jako kredyt budowlany, a po zakończeniu inwestycji automatycznie przekształca się w kredyt długoterminowy); finansowanie mezzanine (dług podporządkowany) /kapitałowe dla dostępnych cenowo transz PRS; „Lokal za grunt” wraz z dotacją infrastrukturalną (≤10%); narzędzia planistyczne z wykorzystaniem planowania inkluzyjnego (inclusionary zoning), czyli wprowadzanie obowiązku zapewnienia części mieszkań dostępnych cenowo w nowych inwestycjach (MPZP/WZ); powiązanie najmu z dopłatami czynszowymi (np. „Mieszkanie na Start”). Liderzy procesu: miasta, deweloperzy / fundusze PRS, BGK oraz inne instytucje finansujące.
<i>Instytucje finansowe (banki, BGK, fundusze private equity/nieruchomości, fundusze wpływu społecznego)</i>	Konieczność ograniczenia ryzyka w realizacji projektów mieszkań dostępnych cenowo oraz przy dużych termomodernizacjach; segment „luki najmu” pozostaje słabo obsługiwany pomimo solidnych podstaw popytowych.	(i) Finansowanie mieszanego typu / wpływowe dla TBS/SAN/recyrkulacji miejskiej (pierwsza strata/gwarancje z BGK); (ii) Długoterminowe instrumenty zadłużenia dla PRS/TBS z kuponami powiązanymi z KPI (EPC, dostępność mieszkaniowa); (iii) Fundusze inwestycyjne na konwersję pustostanów na lokale na wynajem; (iv) Sekurytyzacja przepływów pieniężnych z regulowanych czynszów.	Instrumenty: gwarancje BGK, dotacje FTiR/Funduszu Dopłat łączone z kapitałem prywatnym; mandaty funduszy private equity/wpływu społecznego, inwestujące w projekty „dostępne i zielone”; linie kredytowe PPP. Liderzy: BGK/ banki komercyjne, fundusze PE/nieruchomości, miasta/TBS jako inicjatorzy.

Strategie przedstawione w Tabeli 13 odzwierciedlają podejście wielostronne do likwidacji luk mieszkaniowych w polskich miastach i gminach. Samorządy lokalne są zachęcane do aktywizacji pustostanów, poprawy efektywności energetycznej oraz profesjonalizacji zarządzania zasobami mieszkaniowymi, a jednocześnie do reformy polityki czynszowej oraz wykorzystywania budownictwa modułowego i rewitalizacji terenów przemysłowych dla przyspieszenia realizacji inwestycji. Podmioty TBS/SIM są przygotowane do zwiększania zdolności realizacyjnych poprzez finansowanie mieszane oraz partnerstwa gruntowe, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarstw domowych o średnich dochodach znajdujących się w tzw. „luce najmu”.

Spółeczne Agencje Najmu (SAN) postrzegane są jako kluczowy element umożliwiający aktywizację prywatnych pustostanów, szczególnie poza dużymi ośrodkami miejskimi, dzięki gwarancjom, dotacjom oraz standaryzowanym modelom najmu. Deweloperzy prywatni są zachęcani do udziału w projektach o zróżnicowanym trybie własności poprzez odpowiednio skalibrowane narzędzia planistyczne (inclusionary zoning) oraz ramy partnerstw publiczno-prywatnych (PPP). Instytucje finansowe są natomiast proszone o ograniczenie ryzyka inwestycji w mieszkalnictwo dostępne cenowo oraz wsparcie dużych inwestycji modernizacyjnych za pomocą finansowania mieszanego, sekurytyzacji oraz długoterminowych instrumentów zadłużenia powiązanych z wskaźnikami społecznymi i środowiskowymi (KPI). Razem te działania mają na celu zbudowanie bardziej odpornego, inkluzywnego i skalowalnego ekosystemu mieszkaniowego.

Na podstawie wyników analizy przedstawionej w poprzednich rozdziałach proponujemy następujące rekomendacje strategiczne.

1. Finansowanie: Rekomendacje dotyczące modeli, rozwiązań oraz instrumentów finansowych – propozycje dla rządu; następnie wdrażane przez samorządy, inwestorów prywatnych i deweloperów, BGK oraz system bankowy.

- Zastępowanie środków publicznych kapitałem prywatnym: Wykorzystywanie mechanizmów inwestycji prywatnych do finansowania projektów mieszkaniowych o charakterze publicznym, co zmniejsza zależność od bezpośrednich środków z budżetów gminnych lub państwowych [Rekomendacja dla BGK i sektora bankowego]
- Promowanie partnerstw publiczno-prywatnych w obszarze mieszkalnictwa dostępnego cenowo: Zachęcanie gmin do wspólnej realizacji inwestycji w mieszkania na wynajem o umiarkowanych czynszach wraz z partnerami prywatnymi oraz wprowadzanie zachęt dla deweloperów i inwestorów indywidualnych do udziału w segmencie mieszkań dostępnych cenowo [Rekomendacja dla rządu]
- Wprowadzenie instrumentów oszczędzania na cele mieszkaniowe: Tworzenie dedykowanych produktów oszczędnościowych wspierających gospodarstwa domowe w odkładaniu środków na wydatki związane z mieszkaniem [Rekomendacja dla rządu, BGK i sektora bankowego]
- Rozwój instrumentów finansowania modernizacji energetycznej i zielonej transformacji zasobów mieszkaniowych: W tym narzędzia umożliwiające długoterminową spłatę zadłużenia (np. pokrywaną z uzyskanych oszczędności energii) [Rekomendacja dla BGK i sektora bankowego]
- Opracowanie produktów finansowych wspierających ekologiczne i zrównoważone budownictwo energooszczędne: Opierających się na wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii, materiałów przyjaznych środowisku oraz innowacji technologicznych, dostępnych dla różnych grup społeczno-ekonomicznych [Rekomendacja dla BGK i sektora bankowego]]⁷

⁷ Miasta powinny rozważyć wykorzystanie instrumentów finansowania związanego ze zrównoważonym rozwojem (SL-financing) oraz finansowania ekologicznego tylko w sytuacjach, gdy charakter wydatku, profil ryzyka oraz trwałość aktywów uzasadniają pozyskanie długoterminowego kapitału zewnętrznego. W praktyce oznacza to, że finansowanie zielone, w tym pożyczki powiązane ze wskaźnikami zrównoważonego rozwoju, zielone obligacje komunalne itp., powinno być stosowane do inwestycji tworzących lub zachowujących trwałe, publiczny majątek (np. głęboka termomodernizacja kamienic, niskoemisyjne systemy grzewcze, budynki o standardzie nZEB oraz modernizacje infrastruktury na poziomie dzielnic), gdzie mierzalne wskaźniki środowiskowe można umownie uwzględnić, a spłata finansowana jest oszczędnościami operacyjnymi w całym cyklu życia inwestycji. Z kolei SL-finansowanie powiązane z wskaźnikami społecznymi lub dostępności powinno być stosowane jedynie wtedy, gdy miasto zachowuje strategiczną

- Przejście od dotacji do instrumentów opartych na zwrocie: Zastąpienie jednorazowych dotacji narzędziami finansowymi opartymi na ulgach podatkowych lub instrumentami zwrotnymi, wspierającymi rozwój budownictwa mieszkaniowego. [Rekomendacja dla rządu, BGK oraz systemu bankowego]

2. Pustostany: rekomendacje dla rządu; następnie wdrażane przez gminy, TBS/SIM oraz inwestorów prywatnych i deweloperów

- Wieloaspektowa renowacja pustostanów: Zachęcanie do współpracy między sektorem publicznym, prywatnym oraz organizacjami obywatelskimi w celu remontu i ponownego wykorzystania pustych mieszkań. [Rekomendacja dla rządu]
- Mieszane finansowanie remontów: Finansowanie prac remontowych z wykorzystaniem dotacji publicznych, budżetów gminnych oraz wkładów najemców. [Rekomendacja dla rządu]
- Umożliwienie TBS/SIM zarządzania pustostanami: Pozwolenie operatorom mieszkań społecznych na przejęcie i zarządzanie remontem oraz najmem pustych nieruchomości. [Rekomendacja dla gmin]

3. Zarządzanie gruntami: rekomendacje dla rządu; następnie wdrażane przez gminy i Krajowy Zasiób Nieruchomości (KZN)

- Wsparcie gmin w pozyskiwaniu gruntów: Pomoc samorządom lokalnym w korzystaniu z narzędzi takich jak wymiana gruntów czy ich zakup w celu zabezpieczenia terenów pod budownictwo mieszkaniowe. [Rekomendacja dla rządu]
- Wzmocnienie roli Krajowego Zasobu Nieruchomości (KZN) na obszarach miejskich: Rozszerzenie działań KZN w dużych miastach w celu wsparcia rozwoju mieszkaniowego. [Rekomendacja dla rządu / KZN]
- Integracja danych dotyczących gruntów i nieruchomości: Stworzenie jednolitego systemu łączącego rejestr gruntów, dane o mediach oraz informacje o cenach, co pozwoli na lepsze planowanie i zwiększenie przejrzystości. [Rekomendacja dla rządu]

4. Rozwój rynku najmu: rekomendacje dla rządu; następnie wdrażane przez gminy, Społeczne Agencje Najmu (SAN) oraz organizacje pozarządowe (NGO)

- Promowanie najmu jako realnej i stabilnej formy własności mieszkaniowej: zmiana postrzegania najmu w społeczeństwie na akceptowaną i trwałą opcję mieszkaniową. [Rekomendacja dla rządu / dostawców mieszkań prywatnych]
- Wsparcie i profesjonalizacja Społecznych Agencji Najmu (SAN): zapewnienie stabilnego finansowania oraz budowanie potencjału operacyjnego agencji zarządzanych przez gminy. [Rekomendacja dla rządu]
- Zapewnienie dostępu do dodatków mieszkaniowych dla najemców SAN: gwarancja, że najemcy mieszkań zarządzanych przez SAN będą mogli korzystać z publicznych dopłat do czynszu. [Rekomendacja dla rządu / gmin]
- Wprowadzenie najmu instytucjonalnego w ramach SAN: umożliwienie Społecznym Agencjom Najmu zawierania umów najmu o charakterze instytucjonalnym. [Rekomendacja dla rządu / SAN]

kontrolę nad polityką dostępności, a wydatki dotyczą jednoznacznie inwestycji kapitałowych lub quasi-kapitałowych (np. rozbudowa mieszkań PRS dostępnych cenowo, zwiększanie zasobów TBS/SIM, skalowanie SAN poprzez bufor inwestycyjno-operacyjny czy rewitalizacja oparta na PPP), a nie bieżących wydatków operacyjnych. Miasta muszą unikać wykorzystywania długoterminowych instrumentów zadłużenia do finansowania krótkoterminowych kosztów operacyjnych; SL-finansowanie i finanse zielone są odpowiednie wyłącznie wtedy, gdy finansowane działania generują trwałą wartość publiczną, tworzą wymierny wpływ środowiskowy lub społeczny oraz mogą być wydzielone w ramach programu inwestycyjnego opartego na przychodach lub aktywach. Podsumowując, instrumenty zielone powinny być wybierane, gdy można wiarygodnie mierzyć i monetyzować efekty środowiskowe przez efektywność energetyczną, natomiast SL-finansowanie z KPI społecznymi powinno być rozważane, gdy wyniki dostępności lub inkluzji są strukturalnie wbudowane w model realizacji oraz gdy finansowanie wspiera długoterminowe aktywa kapitałowe, a nie krótkoterminowe potrzeby operacyjne.

- Pozwolenie na podwyżki czynszów dla najemców mieszkań komunalnych, których dochody przekraczają ustalone progi dochodowe: umożliwienie gminom podnoszenia czynszów najemcom o wyższych dochodach⁸. [Rekomendacja dla rządu]
- Reforma systemu dodatków mieszkaniowych: Współfinansowanie dodatków z budżetu państwa oraz stopniowe wycofywanie ulg czynszowych w mieszkaniach komunalnych na rzecz bezpośrednich dotacji. [Rekomendacja dla rządu]
- Wspieranie najmu prywatnego poprzez stabilność podatkową: Przywrócenie ulg amortyzacyjnych oraz zapewnienie stabilności prawnej dla prywatnych właścicieli nieruchomości. [Rekomendacja dla gmin]

5. Współpraca międzysektorowa: rekomendacja dla rządu; następnie wdrażana przez samorządy, prywatnych deweloperów i inwestorów, TBS/SIM oraz organizacje pozarządowe

- Nawiązywanie partnerstw międzysektorowych: Wspieranie współpracy pomiędzy rządem, organizacjami pozarządowymi, deweloperami oraz spółdzielniami mieszkaniowymi w realizacji projektów mieszkaniowych. [Rekomendacja dla rządu]
- Angażowanie różnych podmiotów w budownictwo społeczne: Włączanie deweloperów, spółdzielni mieszkaniowych oraz jednostek TBS w realizację dostępnego cenowo budownictwa mieszkaniowego. [Rekomendacja dla rządu / samorządów]
- Uruchamianie wspólnych programów rewitalizacyjnych: Tworzenie wspólnych inicjatyw na rzecz remontu i zarządzania istniejącym zasobem mieszkaniowym. [Rekomendacja dla samorządów]
- Uruchamianie wspólnych programów rozwoju mieszkań studenckich: Angażowanie deweloperów oraz prywatnych inwestorów w zapewnienie miejsc noclegowych. [Rekomendacja dla samorządów / podmiotów sektora prywatnego]

6. Wsparcie dla grup wrażliwych: rekomendacje dla rządu i samorządów

- Nadawanie priorytetu dostępowi do mieszkalnictwa: Zapewnienie, aby grupy wrażliwe (np. osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami oraz uchodźcy) miały pierwszeństwo w programach mieszkaniowych z wsparciem. [Rekomendacja dla samorządów]
- Opracowanie ukierunkowanych programów mieszkaniowych: Projektowanie inicjatyw mieszkaniowych dla konkretnych grup wskazanych przez samorząd jako priorytetowi odbiorcy, takich jak młodzi profesjonaliści, osoby starsze, studenci czy przedstawiciele wybranych zawodów (np. pielęgniarki, nauczyciele). [Rekomendacja dla rządu / samorządów]
- Promowanie mieszkań o różnym poziomie dochodów: Stosowanie strategii mieszania czynszów w celu wspierania integracji społecznej w obrębie zabudowy mieszkaniowej. [Rekomendacja dla samorządów / podmiotów sektora prywatnego]

7. Monitoring i egzekwowanie dotyczące komunalnych lokali mieszkaniowych: rekomendacje dla rządu; następnie wdrażane przez samorządy

- Systematyczny monitoring zasobów mieszkaniowych: Regularna ocena stanu technicznego mieszkań oraz dostosowania wielkości lokalu do wielkości gospodarstwa domowego. [Rekomendacja dla rządu / samorządów]
- Automatyzacja monitoringu z wykorzystaniem danych podatkowych: Wykorzystanie narzędzi cyfrowych oraz integracja z danymi urzędu skarbowego w celu weryfikacji uprawnień najemców

⁸ Zgodnie z polskim prawem gmina może wprowadzić podwyżki czynszów w lokalach komunalnych powiązane z dochodem najemcy poprzez uchwalenie uchwały rady gminy (zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym), która jest zgodna z ustawą o ochronie praw lokatorów z dnia 21 czerwca 2001 roku. Uchwała powinna określać progi dochodowe, okresową (np. dwuletnią) weryfikację dochodów na podstawie danych z PIT lub świadczeń, przejrzyste przedziały podwyżek czynszu wraz z ich limitami, zasady powiadamiania i możliwości odwołania się, a także środki łagodzące trudną sytuację, takie jak dodatki mieszkaniowe czy relokacja. Wszystko to powinno zapewniać proporcjonalność, niedyskryminację oraz pewność prawną.

i faktycznego zamieszkania. [Rekomendacja dla rządu / samorządów]⁹. [Rekomendacja dla samorządów]

- Wzmocnienie uprawnień kontrolnych samorządów: Wyposażenie jednostek samorządowych w kompetencje oraz narzędzia umożliwiające kontrolę lokali i weryfikację dochodów najemców. [Rekomendacja dla samorządów i rządu]
- Dwuroczne przeglądy zasobów mieszkaniowych: Wymóg, aby samorzady co dwa lata dokonywały ponownej oceny uprawnień najemców na podstawie danych administracyjnych. [Rekomendacja dla rządu]
- Umożliwienie zmiany wielkości lokalu i wypowiedzenia umów: Pozwolenie samorządom na oferowanie mniejszych lokali lub rozwiązywanie umów najmu, jeśli istnieją ku temu uzasadnione przesłanki. [Rekomendacja dla rządu]
- Rozszerzenie uprawnień do odzyskiwania nielegalnie zajmowanych lokali: Zapewnienie samorządom szybszych narzędzi prawnych do odzyskiwania mieszkań zajmowanych bezprawnie. [Rekomendacja dla rządu]
- Wprowadzenie umów najmu na czas określony w lokalach komunalnych: Przejście na umowy czasowe w celu poprawy rotacji lokali oraz ułatwienia nadzoru. [Rekomendacja dla rządu]
- Zaangażowanie spółdzielni mieszkaniowych w monitoring sektora mieszkaniowego: dostarcza bogatych informacji, nie tylko ilościowych, ale również jakościowych, dotyczących zjawisk i trendów cennych dla samorządów realizujących politykę mieszkaniową na swoim terenie. [Rekomendacja dla samorządów]

8. Budownictwo społeczne realizowane przez TBS, SIM oraz spółdzielnie mieszkaniowe: rekomendacje dla rządu; następnie wdrażane przez samorzady, TBS/SIM oraz spółdzielnie mieszkaniowe

- Utrzymanie zasady nieprzenoszalności mieszkań TBS/SIM: Zachowanie zasad, że mieszkania TBS/SIM nie podlegają wykupowi, przy elastycznej weryfikacji dochodów najemców. [Rekomendacja dla rządu]
- Zezwolenie na selektywną sprzedaż mieszkań komunalnych po cenach rynkowych: Umożliwienie sprzedaży lokali jedynie wtedy, gdy przynosi to wyraźne korzyści finansowe lub strategiczne dla gminy, na przykład finansowanie nowych inwestycji lub optymalizacja zasobu mieszkaniowego. [Rekomendacja dla samorządów]
- Usprawnienie struktury finansowej projektów: Pozwolenie na wyższe wkłady najemców oraz określenie wartości odtworzeniowej na podstawie wskaźników rynkowych. [Rekomendacja dla rządu]
- Umożliwienie różnych typów inwestycji mieszkaniowych przez TBS/SIM: Pozwolenie jednostkom społecznym na realizację projektów łączących mieszkania komunalne na wynajem, mieszkania TBS/SIM na wynajem oraz lokale własnościowe. [Rekomendacja dla samorządów / TBS/SIM]
- Wzmocnienie roli TBS/SIM oraz spółek komunalnych: Uznanie tych podmiotów za kluczowych profesjonalnych deweloperów i zarządców mieszkań o umiarkowanych czynszach. [Rekomendacja dla samorządów]
- Szersza promocja możliwości, jakie mają spółdzielnie mieszkaniowe w zakresie korzystania z narzędzi i programów wspierających budownictwo mieszkaniowe, dostępnych dla kadry zarządzającej spółdzielniami, co może przełożyć się na zwiększoną aktywność inwestycyjną. [Rekomendacja dla rządu]

⁹ Obecnie bezpośrednia integracja systemów gminnych z danymi urzędu skarbowego w celu automatycznego monitoringu nie jest dozwolona na mocy obowiązujących przepisów prawnych. Jednakże, jeśli możliwa byłaby wprowadzenie niewielkiej zmiany legislacyjnej umożliwiającej taki dostęp, zalecamy rozważenie tego rozwiązania, gdyż znacząco obniżyłoby koszty weryfikacji oraz poprawiło efektywność wykorzystania zasobów przez jednostki samorządu terytorialnego. Takie podejście pozwoliłoby zbliżyć praktyki sektora publicznego do standardów rynku prywatnego (np. usług weryfikacji najemców, takich jak Simpl.rent).

Poniżej przedstawiamy podsumowanie rekomendacji dla poszczególnych grup interesariuszy..

Tabela 14. Podsumowanie rekomendacji dla poszczególnych grup dostawców.

Grupa dostawców	Proponowane priorytetowe wsparcie	Oczekiwane efekty	Główny kanał dostaw
Miasta / Gminy	1) Uwolnienie gruntów publicznych poprzez przejrzyste, preferujące dostępność cenową zagospodarowanie przestrzenne (w tym narzędzia inkluzywne) oraz standardowa lista projektów PPP z płatnościami opartymi na wynikach; 2) Jednoetapowa ścieżka „adaptacyjnego wykorzystania” dla pustostanów i nieruchomości niewykorzystywanych w pełni; 3) Zielone/fundusze wpływu – emisje obligacji komunalnych na cele inwestycyjne (CAPEX); 4) Miejskie dashboards mieszkaniowe oraz oceny potrzeb jako podstawa do zarządzania; 5) Stosowanie modelu „lokale w zamian za grunt” wyłącznie tam, gdzie presja rynkowa jest niska.	Szybsza realizacja mieszkań z regulowanym czynszem; niższe całkowite koszty eksploatacji; zwiększona akceptacja społeczna oraz lepszy nadzór.	Lokalne przepisy porządkowe i plany zagospodarowania przestrzennego; umowy partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)/koncesyjne; kasy miejskie oraz emisje obligacji.
TBS/SIM	1) Skalowanie projektów ze wsparciem dotacyjnym FD (w tym 80% dla jednostek wykonawczych samorządu) oraz preferencyjnym finansowaniem dłużnym SBC; 2) Zeswolenie dla TBS/SIM na emisję obligacji projektowych lub współinwestowanie za pośrednictwem instrumentów typu FIZ; 3) Profesjonalizacja remontów i termomodernizacji budynków (FTiR/NFOŚiGW).	Większy, stabilny portfel mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu; silniejsze kompetencje zarządcze; niższe rachunki za energię.	BGK/FD/SBC, mandaty akcjonariusza miejskiego; programowe finansowanie termomodernizacji.
Spoleczne Agencje Najmu (SAN)	1) Rozwijać Społeczne Agencje Najmu (SAN) poprzez standardowe umowy, kryteria kwalifikacyjne oraz cyfrowe pozyskiwanie właścicieli nieruchomości; 2) Stabilizować ekonomię jednostkową za pomocą dodatków do czynszu w ramach programu „Mieszkanie na Start” oraz ukierunkowanych dotacji operacyjnych; 3) Utrzymać ulgi podatkowe dla właścicieli wynajmujących mieszkania przez SAN oraz rozszerzyć je na priorytetowe segmenty rynku.	Szybka mobilizacja rozproszonego prywatnego zasobu mieszkań o czynszach poniżej rynkowych; poprawa stabilności najemców.	Umowy ramowe między miastem a Społecznymi Agencjami Najmu (SAN); krajowe wzory programów; lokalne działania komunikacyjne i informacyjne.
Spółdzielnie mieszkaniowe i spółdzielnie budowlane	1) Dostosować ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych, aby umożliwić zakładanie nowych spółdzielni mieszkaniowych; 2) Rozszerzyć programy kredytowe dla spółdzielni (długoterminowe, niskokosztowe); 8. Wspierać spółdzielnie w pozyskiwaniu działek, zwłaszcza poprzez wieczyste użytkowanie/ dzierżawę gruntów na cele budownictwa społecznego.	Wykorzystanie działek należących do tradycyjnych spółdzielni, aktywizacja programów najmu z opcją odkupu oraz nowe spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe (wyłącznie na wynajem).	Program kredytowy BGK (SBC lub dedykowany), KZN jako właściciel gruntów, wytyczne dla tradycyjnych oraz nowych spółdzielni mieszkaniowych.

Grupa dostawców	Proponowane priorytetowe wsparcie	Oczekiwane efekty	Główny kanał dostaw
Deweloperzy	1) Projekty PPP w formule „projektuj-buduj-zarządzaj” z ograniczeniami czynszowymi oraz mechanizmami płatności uzależnionymi od dostępności; 2) Inkluzywne nakładki planistyczne oraz przyspieszone procedury pozwoleń w zamian za zapewnienie dostępności cenowej; 3) Strukturyzowane rozwiązania „lokale w zamian za grunt” z jasnymi zasadami wyceny; 4) Priorytetowe ścieżki dla modułowych i adaptacyjnych projektów rewitalizacyjnych.	Przewidywalne przepływy pieniężne; przyspieszona realizacja inwestycji oraz rewitalizacja miejscowa.	Postępowania przetargowe na partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)/koncesje; wytyczne dotyczące planowania inkluzywnego; procedury pozwalające na adaptacyjne wykorzystanie budynków.
Instytucje finansujące (banki, instytucje finansowania rozwoju, fundusze private equity/fundusze inwestujące z uwzględnieniem efektu społecznego)	1) Finansowanie mieszane z gwarancjami publicznymi oraz liniami kredytowymi EBI/IFC; 2) Emisja zielonych/społecznych obligacji mieszkaniowych oraz badanie możliwości zastosowania Obligacji na rzecz Efektu Społecznego; 3) Mobilizacja funduszy private equity, wpływu społecznego oraz venture capital na platformy do budownictwa modułowego, cyfrowego i adaptacyjnego wykorzystania nieruchomości; 4) Przejście od jednorazowych dotacji do instrumentów zwrotnych (ulgi podatkowe, fundusze zwrotne).	Długoterminowe, tańsze źródła kapitału; skalowalne strategie inwestycyjne dla różnych miast; mierzalne efekty społeczne i ekologiczne.	Korekty krajowego prawa finansowego; instrumenty gwarancyjne; giełda papierów wartościowych lub emisje prywatne; mandaty funduszy.

Modele dla analizowanych miast

W oparciu o analizę sytuacyjną pięciu miast oraz przedstawione wcześniej założenia strategiczne i typologie modeli proponujemy zestaw rekomendowanych rozwiązań. Każdemu miastu przypisano od jednego do trzech modeli, zależnie od jego potencjału instytucjonalnego, strukturalnego i przestrzennego. Rekomendacje te uwzględniają możliwość skalowania, realistyczny horyzont wdrożenia (krótki i średni termin) oraz potrzeby zarówno społeczności lokalnych, jak i osób przymusowo przemieszczonych (FDPs). Wskazano zarówno modele już funkcjonujące i nadające się do rozszerzenia (np. PRS, TBS), jak również mniejsze, lecz społecznie istotne narzędzia, takie jak SAN.

Zróźnicowanie rekomendacji wynika z wyraźnych różnic między miastami. Warszawa charakteryzuje się wysoką siłą nabywczą, największym w kraju rynkiem PRS i chronicznym niedoborem mieszkań o umiarkowanych czynszach. Kraków mierzy się z niedostatkiem terenów pod zabudowę i dużym udziałem starzejącej się zabudowy przedwojennej, co ogranicza szybki rozwój nowej podaży. Wrocław łączy dynamiczny rozwój gospodarczy i demograficzny z nierówną jakością zasobu. Gdańsk dysponuje stosunkowo niewielkim zasobem komunalnym, ale jednocześnie jednymi z największych rezerw gruntów, co sprzyja modelom funduszowym i wartości gruntów w PPP. Łódź natomiast wyróżnia się wyjątkowo dużą koncentracją zdegradowanej zabudowy, co wprost wpływa na koszty, harmonogram i sekwencję inwestycji.

Ta różnorodność przekłada się na odmienne zestawy możliwych narzędzi. Regulowany PRS oparty na gruntach miejskich ma największy sens w Warszawie i Krakowie, natomiast w Łodzi, z jej rozproszonym i wrażliwym rynkiem najmu, byłby mało efektywny. Z kolei obszarowa rewitalizacja w formule PPP idealnie wpisuje się w strukturę Łodzi, ale nie odpowiada warunkom Wrocławia, gdzie skuteczniejsze są kooperatywy i SAN. Różnice dotyczą także finansowania: długoterminowy, dotowany dług sprawdza się w modelach TBS/SIM w Warszawie i Krakowie, podczas gdy mezzanine lub gwarancje kredytowe mogą efektywniej wspierać PRS lub PPP, a finansowanie obrotowe jest kluczowe dla SAN, który opiera się na szybkim pozyskiwaniu lokali z rynku prywatnego.

Proponowane rozwiązanie	Miasta
PRS z mechanizmami zwiększającymi dostępność cenową	Warszawa
Mieszkania na wynajem o umiarkowanych czynszach relizowane przez TBS/SIM	Warszawa, Kraków, Gdańsk
Rozwój modelu SAN	Warszawa, Kraków, Wrocław, Gdańsk
Współpraca miasta ze spółdzielniami mieszkaniowymi	Wrocław
Wykorzystanie PPP w mieszkalnictwie	Gdańsk, Łódź

1. PRS z mechanizmami zwiększającymi dostępność cenową

Model najmu instytucjonalnego opiera się na tym, że wszystkie mieszkania w danym budynku należą do jednego właściciela lub operatora, który zapewnia jednolite standardy najmu i zarządzania. W wariantcie z komponentem dostępności cenowej ustalane są limity czynszów oraz kryteria kwalifikacji dochodowej, tak aby mieszkania były dostępne dla gospodarstw znajdujących się w luce czynszowej. W modelu tym miasto może również stosować mechanizmy nominacji części mieszkań dla określonych grup, np. FDPs, osób o zawodach kluczowych czy jednoosobowych gospodarstw domowych, co wynika z potrzeby obsługi segmentów szczególnie obciążonych wysokim wskaźnikiem udziału kosztów najmu w zarządzanym dochodzie. Wysokość czynszu może być określona jako procent stawek rynkowych lub jako odsetek dochodu najemcy, co pozwala stabilizować obciążenie finansowe przy wysokiej presji czynszowej w dużych miastach.

Podstawą wdrożenia jest uchwała rady miasta, która określa zasady dostępności, kryteria kwalifikacji oraz wymagania wobec operatora. Stroną odpowiedzialną za realizację inwestycji jest zwykle spółka celowa (SPV) wyłoniona w otwartym postępowaniu lub podmiot PRS działający w formule komercyjnej. Miasto zachowuje kontrolę nad najważniejszymi parametrami, stosując mechanizm reserved matters (*zastrzeżone decyzje*, czyli katalog spraw, które wymagają zgody miasta, np. zmiana stawek czynszu, struktura mieszkań, standardy ESG, zasady naboru najemców). Możliwe jest również wprowadzenie elastycznych progów dochodowych: niższego (wykluczającego z najmu komunalnego) i wyższego (wykluczającego z najmu rynkowego), co pozwala precyzyjnie kierować ofertę do gospodarstw w luce czynszowej.

Model umożliwia elastyczne zastosowanie instrumentów finansowych: operator może korzystać zarówno z długu komercyjnego, jak i preferencyjnych mechanizmów, takich jak gwarancje kredytowe czy instrumenty typu construction-to-permanent (model finansowania, w którym kredyt budowlany automatycznie przekształca się w długoterminowy kredyt operacyjny po zakończeniu budowy – redukuje to koszt kapitału i ryzyko refinansowania), które zmniejszają koszt kapitału. Miasto może wносить grunt, co znacząco obniża wartość inwestycji i zwiększa udział mieszkań dostępnych cenowo. Dodatkowo operator może wykorzystywać finansowanie mezzanine lub instrumenty z gwarancją częściowego pokrycia ryzyka kredytowego, które zmniejszają koszt kapitału i zapewniają stabilność przepływów przy umiarkowanych czynszach. Najemcy korzystają z umów najmu instytucjonalnego, co upraszcza zasady i zabezpiecza także stronę operatora.

Dzięki możliwości realizacji projektów na gruntach miejskich lub prywatnych, model ten pozwala dostarczać nowe mieszkania szybciej niż w przypadku tradycyjnych inwestycji publicznych. Zastosowanie zasad dostępności cenowej czyni go narzędziem szczególnie odpowiednim dla gospodarstw pracujących, których dochody są zbyt wysokie na otrzymanie mieszkania komunalnego, a zbyt niskie na najem rynkowy. Stabilna forma zarządzania oraz klauzule step-in (prawo wejścia w miejsce operatora i przejęcia zarządzania, gdy ten nie realizuje ustalonych wskaźników lub narusza warunki umowy) zabezpieczające interes miasta sprawiają, że PRS jest jednym z najłatwiej skalowalnych mechanizmów budowy zasobu dostępnego cenowo.

Jednocześnie model ten wymaga uwzględnienia ryzyk operacyjnych i politycznych. Należą do nich m.in. ograniczona podaż uzbrojonych gruntów, ryzyko spadku zainteresowania ze strony inwestorów przy zmianie otoczenia makroekonomicznego oraz konieczność ciągłego monitorowania zgodności z zasadami dostępności. PRS z komponentem dostępności cenowej najlepiej funkcjonuje w dużych miastach, gdzie istnieje rozwinięty sektor najmu instytucjonalnego oraz popyt na nowoczesne mieszkania w umiarkowanych cenach.

Model PRS z komponentem dostępności cenowej rekomendowany jest wyłącznie dla Warszawy, ponieważ jest to jedyne z analizowanych miast, które posiada wystarczająco duży i dojrzały rynek najmu instytucjonalnego: ponad 8 tys. mieszkań, co stanowi ponad 40% zasobu PRS w Polsce. Jednocześnie Warszawa charakteryzuje się najwyższym w kraju poziomem obciążenia czynszowego największą luką czynszową oraz największym niedoborem mieszkań.

2. Mieszkania na wynajem o umiarkowanych czynszach realizowane przez TBS/SIM

System Towarzystw Budownictwa Społecznego oraz Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych opiera się na tworzeniu trwałych zasobów mieszkań na wynajem o czynszach ustalanych według ustawowych

limitów. Są to podmioty działające non-profit, których zadaniem jest budowa mieszkań dla gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach. Czynsze pozostają wyraźnie niższe od rynkowych (nie mogą przekroczyć wskazanego w ustawie odsetka (4-5% rocznie) wartości odtworzeniowej), a mieszkania są wyłączone z możliwości sprzedaży, co zapewnia zachowanie zasobu w długim horyzoncie czasowym. Konstrukcja modelu sprzyja stabilności i przewidywalności kosztów ponoszonych przez najemców.

TBS i SIM korzystają z połączenia kilku źródeł finansowania: wkładu samorządu (gruntu lub kapitału), preferencyjnych kredytów oraz dotacji inwestycyjnych. Najemcy wnoszą udział partycypacyjny, co obniża koszty długu i zwiększa dostępność czynszową. Połączenie tych instrumentów pozwala realizować inwestycje przy zachowaniu niskich czynszów, co jest kluczowe w miastach o wysokich cenach najmu i ograniczonych możliwościach wejścia na rynek własnościowy.

Model umożliwia przyjmowanie gospodarstw domowych, które przekraczają progi dochodowe mieszkań komunalnych, lecz jednocześnie nie mają zdolności kredytowej lub dostatecznych oszczędności do zakupu mieszkania. Grupy, które najczęściej z niego korzystają, to gospodarstwa o stabilnych, lecz umiarkowanych dochodach, rodziny z dziećmi, seniorzy, a w niektórych miastach również przedstawiciele zawodów kluczowych dla funkcjonowania miasta.

TBS i SIM mogą rozwijać zasób zarówno poprzez budowę nowych budynków, jak i modernizację miejskich kamienic lub obiektów przemysłowych. Dzięki temu nadają się do wykorzystania w procesach rewitalizacyjnych w centrach miast oraz jako narzędzie odbudowy zdegradowanych kwartałów. Dobrze wpisują się w strategię łączenia modernizacji energetycznej z podnoszeniem standardu mieszkań.

Ryzyka związane z tym modelem obejmują długie cykle budowlane, rosnące koszty wykonawstwa i ograniczoną dostępność dotacji. Mimo to TBS/SIM stanowią najbardziej stabilny segment najmu dostępnego cenowo, zapewniający trwałość zasobu oraz przewidywalność kosztów w horyzoncie wieloletnim. Choć czas realizacji inwestycji jest dłuższy niż w modelach opartych na aktywizacji istniejącego zasobu, TBS i SIM zapewniają trwały, stabilny i przewidywalny segment najmu dostępnego cenowo. Dane wykazują zbyt małą skalę: TBS odpowiadają za ok. 1% rocznej produkcji mieszkaniowej, co czyni ten model niewystarczającym w obliczu strukturalnego deficytu mieszkań.

Dla zwiększenia dostępności tego modelu dla osób znajdujących się w luce czynszowej istotne byłoby także wsparcie w finansowaniu partycypacji, zwłaszcza przy inwestycjach wymagających partycypacji powyżej 10-15% w dużych miastach (w efekcie są to kwoty powyżej 100 tysięcy PLN).

Model najlepiej sprawdza się w miastach, które dysponują zasobami gruntów lub kamienic możliwych do adaptacji oraz tam, gdzie istnieje zdolność finansowa do pozyskiwania środków zewnętrznych. Model TBS/SIM rekomendowany jest dla Warszawy, Krakowa i Gdańska, ponieważ to właśnie w tych miastach jednocześnie występuje wysoki popyt na regulowane mieszkania o umiarkowanych czynszach oraz istnieją potencjały strukturalne i planistyczne do rozwoju tego segmentu. Warszawa i Kraków charakteryzują się najwyższymi kosztami najmu oraz znaczącym udziałem gospodarstw znajdujących się w luce czynszowej i zakupowej, co sprawia, że TBS/SIM stanowią kluczowy element stabilizacji rynku. Gdańsk dysponuje pewnymi rezerwami terenów miejskich oraz wysokim zapotrzebowaniem na mieszkania o umiarkowanych czynszach, co czyni TBS/SIM istotnym narzędziem uzupełniającym lokalną politykę mieszkaniową.

3. Rozwój modelu SAN

Spółeczna Agencja Najmu jest rozwiązaniem umożliwiającym szybkie zwiększenie dostępności mieszkań poprzez pozyskiwanie lokali z rynku prywatnego lub publicznego i ich podnajem gospodarstwom o niższych i umiarkowanych dochodach. Agencja podpisuje umowy z właścicielami mieszkań, gwarantując terminowe płatności i właściwe utrzymanie lokalu, a następnie podnajmuje te mieszkania najemcom według zasad dostępności cenowej. Dzięki temu właściciel uzyskuje stabilność, a agencja może kształtować czynsze na poziomie niższym od rynkowego.

Model SAN opiera się na współpracy miasta, operatora (np. organizacji pozarządowej lub miejskiej spółki) oraz prywatnych właścicieli. Miasto ustala zasady naboru, kryteria dochodowe oraz sposób korzystania z dodatków mieszkaniowych. Operator odpowiada za pozyskiwanie mieszkań, podpisywanie umów, zarządzanie zasobem oraz wsparcie najemców. W razie potrzeby agencja może korzystać z funduszy na odświeżenie lokali lub zabezpieczenia ewentualnych szkód. Umowy z właścicielami mają zwykle długość

do 60 miesięcy, a okres wypowiedzenia wynosi co najmniej 12 miesięcy. W naszym modelu miasto może finansować działania operacyjne oraz tworzyć fundusz gwarancyjny na pokrycie drobnych szkód, zaległości lub odświeżenia lokalu, co zwiększa atrakcyjność modelu dla właścicieli i pozwala utrzymać stały napływ mieszkań. Zgodnie z ustawą umowy SAN mają strukturę dzierżawy, w której operator przejmuje pełne ryzyko operacyjne i zarządcze, natomiast właściciel zachowuje bezpieczeństwo dochodu.

SAN oferuje najemcom czynsze niższe od rynkowych, korzystając z dostępnych dodatków mieszkaniowych (Mieszkanie na start). SAN szczególnie dobrze odpowiada na potrzeby gospodarstw, które mają trudności z wejściem na rynek najmu komercyjnego, zwłaszcza z powodu braku historii najmu, niepewności dochodów lub wcześniejszych odmów ze strony właścicieli. Model umożliwia formalizację najmu, co ma kluczowe znaczenie dla osób przymusowo przemieszczonych, które w wielu miastach funkcjonują w niepewnych, krótkoterminowych lub nieformalnych warunkach mieszkaniowych.

Model nadaje się do szybkiego wdrażania, pierwsze mieszkania mogą być pozyskane w krótkim czasie, a proces skalowania jest elastyczny i zależy od aktywności operatora oraz dostępności współpracujących właścicieli. SAN może także pełnić rolę mieszkalnictwa przejściowego, na przykład podczas rewitalizacji budynków komunalnych, kiedy konieczne jest czasowe zakwaterowanie mieszkańców.

Największymi ryzykami zaproponowanego modelu są wahania podaży mieszkań prywatnych, konieczność stabilnego finansowania operacyjnego oraz potrzeba utrzymania wysokiej jakości zarządzania. Największy potencjał modelu widoczny jest w miastach, które posiadają rozproszony zasób prywatnych mieszkań, liczne pustostany lub zasób wymagający lekkiego odświeżenia. Jego wdrożenie jest szczególnie przydatne tam, gdzie potrzeby mieszkaniowe są natychmiastowe, a procesy budowlane trwają zbyt długo, aby odpowiedzieć na bieżące zapotrzebowanie.

Model SAN rekomendowany jest dla Warszawy, Krakowa, Wrocławia i Gdańska, ponieważ we wszystkich tych miastach występuje duża liczba gospodarstw domowych znajdujących się w luce czynszowej. Wrocław posiada najbardziej rozwinięty model SAN w Polsce i planuje jego skalowanie (ok. 180 mieszkań), natomiast Kraków i Warszawa mają strukturę rynku prywatnego, która sprzyja pozyskiwaniu mieszkań do SAN. Gdańsk ma duży potencjał w aktywizacji pustostanów i zasobu prywatnego, co pozwala szybko zwiększać dostępność mieszkań bez nowych inwestycji.

4. Współpraca miasta ze spółdzielniami mieszkaniowymi

W miastach z silnym sektorem spółdzielczym współpraca miasta ze spółdzielniami mieszkaniowymi może znacząco zwiększyć dostępność mieszkań. Spółdzielnie dysponują dużymi zasobami terenów możliwymi do zagęszczania (dogęszczanie zabudowy na istniejących działkach) oraz terenami o niewykorzystanym potencjale inwestycyjnym (np. spółdzielnie posiadają również tereny po dawnych pawilonach handlowych, które mogą być przekształcane w mieszkalnictwo dostępne cenowo lub funkcje społeczne).

Spółdzielnie mogą prowadzić inwestycje w modelu rent-to-own (najem z dojściem do własności – najemca stopniowo spłaca wkład mieszkaniowy), ale także tworzyć mieszkania na wynajem o umiarkowanych czynszach. Miasto może wspierać je poprzez zmiany planów miejscowych, wspólne konkursy urbanistyczne czy uproszczenie procedur związanych z uzyskiwaniem pozwoleń.

Spółdzielnie są naturalnym partnerem w działaniach rewitalizacyjnych, modernizacyjnych i społecznych. Spółdzielnie dysponują stabilnymi strukturami zarządczymi oraz zapleczem technicznym, co pozwala na szybsze prowadzenie inwestycji. Mogą również realizować projekty hybrydowe, w których część zasobu przeznaczona jest na dostępny cenowo najem, a część na lokale własnościowe.

Miasto może wspierać spółdzielnie finansowo, udostępniając programy modernizacyjne, środki na termomodernizację czy dostęp do preferencyjnych kredytów. Włączenie ich do realizacji lokalnej polityki mieszkaniowej pozwala szybko zwiększyć zasób mieszkaniowy przy niewielkich kosztach samorządu. Spółdzielnie pełnią też ważną rolę jako podmioty stabilizujące lokalne społeczności, co jest kluczowe przy planowaniu inwestycji o mieszanym profilu społecznym.

Model jest szczególnie efektywny w miastach o dużej liczbie spółdzielni i zróżnicowanym zasobie terenów. Pozwala realizować projekty rozproszone, o wysokiej akceptacji społecznej i silnie osadzonych lokalnie.

Współpraca miasta ze spółdzielniami mieszkaniowymi rekomendowana jest dla Wrocławia, ponieważ lokalny sektor spółdzielczy jest tam wyjątkowo silny i dobrze zorganizowany. Spółdzielnie dysponują zasobami gruntów, które można przeznaczyć pod dogęszczanie zabudowy oraz realizację nowych inwestycji mieszkaniowych. Mają również duże doświadczenie w prowadzeniu modernizacji i zarządzaniu zasobem, co pozwala szybko i efektywnie wdrażać projekty o charakterze społecznym i mieszkaniowym. Dzięki stabilnym strukturom organizacyjnym i zapleczu technicznemu spółdzielnie we Wrocławiu są w stanie realizować inwestycje bez nadmiernego obciążenia finansowego dla miasta, a jednocześnie wspierać jego cele w zakresie rozwoju mieszkań dostępnych cenowo.

5. Wykorzystanie PPP w mieszkalnictwie

Partnerstwo publiczno-prywatne w mieszkalnictwie polega na współpracy miasta i inwestora prywatnego w realizacji przedsięwzięć obejmujących budowę, remont lub kompleksową rewitalizację zasobu. Miasto wnosi grunt lub istniejące budynki, a partner prywatny finansuje i realizuje inwestycję oraz może pełnić funkcję zarządczą w określonym okresie. Strony dzielą się ryzykiem i korzyściami w sposób jasno opisany w umowie.

Model PPP jest najbardziej efektywny w sytuacjach, w których konieczne jest prowadzenie działań na dużą skalę, zwłaszcza tam, gdzie duża część zasobu mieszkaniowego znajduje się w złym stanie technicznym, a modernizacja pojedynczych budynków nie przynosi efektu przestrzennego ani społecznego. Tak duże inwestycje nie są dostępne dla miast samodzielnie ze względu na ograniczenia finansowe. PPP pozwala realizować inwestycje obejmujące zarówno modernizację starych budynków, jak i budowę nowych, integrację infrastruktury technicznej, poprawę standardu energetycznego oraz wprowadzanie mieszkań o regulowanych czynszach.

Model może obejmować różne typy finansowania: kapitał prywatny, kredyty, środki unijne lub dotacje przeznaczone na remonty i modernizacje. Do tego dochodzi kapitał własny partnera prywatnego. Miasto może także korzystać z narzędzi takich jak wymiana gruntu na lokale, aby utrzymać część zasobu w regulowanym segmencie najmu. PPP pozwala równocześnie odciążyć budżet miasta, umożliwiając realizację większych inwestycji przy niższym jednorazowym zaangażowaniu środków publicznych.

Kluczowym elementem modelu jest możliwość kompleksowego działania na całych kwartałach, co jest szczególnie potrzebne w miastach o dużej skali degradacji zasobu mieszkaniowego. Partner prywatny przejmuje znaczną część ryzyka inwestycyjnego, a miasto utrzymuje kontrolę nad regułami społecznymi: poziomami czynszów, kryteriami naboru czy zasadami zapobiegania gentryfikacji.

PPP najlepiej sprawdza się w miastach o dużych obszarach wymagających modernizacji, gdzie potrzebna jest integracja działań technicznych, infrastrukturalnych i społecznych. Jest to model o dłuższym horyzoncie czasowym, ale jedyny, który pozwala na pełną przebudowę zasobu mieszkaniowego na obszarach o dużej koncentracji budynków w złym stanie technicznym. PPP w mieszkalnictwie rekomendowane jest przede wszystkim dla Gdańska i Łodzi, jednak z odmiennych przyczyn wynikających z lokalnych uwarunkowań przestrzennych i technicznych.

Łódź posiada jeden z najbardziej zdegradowanych zasobów miejskich w Polsce: znaczna część zabudowy komunalnej to budynki wzniesione przed II wojną światową, często w złym stanie technicznym. W wielu kwartałach miasta kumuluje się jednocześnie problem przestarzałej infrastruktury, niskiej efektywności energetycznej oraz wysokich kosztów eksploatacji. Skala tych wyzwań sprawia, że działania punktowe nie są w stanie odwrócić trendów degradacji. Model PPP pozwala natomiast prowadzić kompleksową przebudowę całych obszarów, łącząc modernizację budynków, wymianę instalacji, tworzenie nowych mieszkań i przestrzeni usługowych, a także poprawę otoczenia urbanistycznego. Dzięki temu możliwe jest jednocześnie zwiększenie liczby mieszkań dostępnych cenowo i podniesienie jakości życia mieszkańców, bez konieczności pełnego finansowania inwestycji ze środków miejskich.

Gdańsk z kolei znajduje się w sytuacji, w której kluczowy jest rozwój nowych terenów mieszkaniowych i tu PPP staje się narzędziem pozwalającym wykorzystać wyjątkową okazję rozwojową związaną z planowaną inwestycją Pomorskiej Kolei Metropolitalnej. Budowa i uruchomienie nowych stacji PKM otworzy dostęp do dużych, dotychczas niedostępnych lub słabo zagospodarowanych obszarów, które nadają się pod zabudowę mieszkaniową. Strefy wokół przystanków kolejowych są idealnym miejscem do tworzenia wielofunkcyjnych, dobrze skomunikowanych osiedli, w których część zasobu może stanowić mieszkania dostępne cenowo. PPP daje możliwość wykorzystania wartości gruntów w tych lokalizacjach,

łącząc inwestycje mieszkaniowe z modernizacją infrastruktury publicznej, zagospodarowaniem terenów przemysłowych oraz budową nowych usług. W efekcie Gdańsk może wprowadzić duże, etapowane projekty mieszkaniowe w wysokiej jakości lokalizacjach, nie obciążając nadmiernie własnego budżetu i jednocześnie zwiększając podaż mieszkań o regulowanych czynszach.