



Lokalna alternatywa

Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?





**Klub
Jagielloński**

Lokalna alternatywa

Jak wybudować w Polsce
brakujące mieszkania?

Współfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju
Społeczeństwa Obywatelskiego ze środków Programu Rozwoju
Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030.



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego



Program Rozwoju
Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018-2030

PROO

Partnerem wydania jest Olivia Business Centre.



OLIVIA
BUSINESS CENTRE

Redakcja:
Jakub Kucharczuk
Paweł Musiałek

Projekt graficzny:
Rafał Gawlikowski
Magdalena Karpińska
Magdalena Milert

Skład:
Magdalena Karpińska

Zdjęcie na okładce: [Unsplash](#)

ISBN 978-83-66562-21-9

Klub Jagielloński
Kraków 2022

Ten utwór jest udostępniony na licencji [Creative Commons Uznanie Autorstwa 4.0 Międzynarodowe](#). Zachęcamy do jego przedruku i wykorzystania. Prosimy jednak o zachowanie informacji o finansowaniu raportu oraz podanie linku do naszej strony.

SPIS TREŚCI

1. **Słowo wstępne.** **6**
Pogoń za brakującymi mieszkaniami.
Dlaczego polityka mieszkaniowa jest
wciąż nieskuteczna?
Jakub Kucharczuk

2. **Niedobór mieszkań wciąż występuje,** **12**
ale większym problemem jest ich jakość,
dostępność i lokalizacja
Kosma Nykiel

3. **Jak mieszkanie, to tylko na własność?** **46**
Alternatywy dla zakupu nieruchomości
Paweł Łapiński

4. **Samorządy muszą być aktywnym graczem** **58**
w polityce mieszkaniowej
dr Alina Muzioł-Węclawowicz

5. **Nie tylko wielkie osiedla. Przy budowie** **76**
domów warto korzystać z alternatywnych
metod budownictwa mieszkaniowego
dr inż. Michał Domińczak

- Zasady współpracy** **91**

- Dorobek publikacyjny** **94**

Jakub Kucharczuk

1. **Słowo wstępne.** **Pogoń za brakującymi mieszkaniami.** **Dlaczego polityka mieszkaniowa** **jest wciąż nieskuteczna?**

W ostatnich latach polityka mieszkaniowa stała się laboratorium, w którym kolejne eksperymenty drastycznie się od siebie różniły. Celem, którym było skuteczne włączenie się państwa w budowę mieszkań, nie udało się osiągnąć. Polski rynek mieszkaniowy wciąż jest uzależniony od rynku deweloperskiego, a państwo oraz samorządy nie odgrywają w nim znaczącej roli. Większość rządowych eksperymentów zakończyła się fiaskiem. Jednak kilka z nich ma potencjał, aby być znaczącymi narzędziami kształtującymi budowę mieszkań w Polsce.

Rynek mieszkaniowy rozwijał się w ostatnim czasie niezwykle dynamicznie. Według raportu Deloitte w 2020 r. oddano w Polsce do użytku 221 400 mieszkań, co plasuje nasz kraj na pierwszym miejscu w Europie pod względem liczby nowych mieszkań *per capita* i na trzecim w liczbach bezwzględnych wśród badanych państw. Jednak w 2019 r. 97,8% oddanych do użytku mieszkań stanowiło budownictwo deweloperskie oraz inwestycje realizowane przez osoby fizyczne. Za zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych odpowiada zatem niemal w całości rynek prywatny. Państwo i samorządy są na uboczu – trudno wskazać w Europie kraj, którego rynek mieszkaniowy byłby tak mocno uzależniony od prywatnych inwestorów. Ma to niestety znaczące konsekwencje – państwo, mimo wielu podjętych prób, wciąż może jedynie przyglądać się rosnącym cenom czynszów oraz budowaniu mieszkań dla poszukujących bezpiecznej przystani dla swojego kapitału.

Fiasko programów rządowych

Polityka mieszkaniowa w Polsce zbudowana została na wielu założeniach, które nie bazowały na wiarygodnych danych. Wciąż dominującym poglądem polityków jest przekonanie, że wszyscy mieszkańcy naszego kraju dążą za wszelką cenę do zakupienia mieszkania na własność. Nadal nie potrafimy także określić, ile mieszkań w Polsce brakuje (są nawet eksperci, którzy wskazują, że takiego niedoboru obecnie nie ma). Zdajemy sobie sprawę, że regiony i gminy się od siebie różnią, ale wciąż w rządowych dokumentach nie udaje się zmierzyć i opisać różnorodności, która z tego wynika.

Kluczowe dla kształtowania potrzeb mieszkaniowych określenie charakteru potrzeb mieszkaniowych jest więc już na starcie skazane na duży margines błędu – trudno określić skalę i zakres interwencji państwa, nie dysponując danymi.

Gdy Zjednoczona Prawica przejmowała władzę w 2015 r., polityka mieszkaniowa była jednym z kluczowych obszarów, przynajmniej deklaratywnie. W zapowiedziach czołowych polityków wskazywano, że wizja „taniego państwa” uosabiana przez poprzedników skończy się, a instytucje publiczne staną się aktywnym kreatorem rynku mieszkaniowego.

Narodowy Program Mieszkaniowy (NPM) ogłaszano w 2016 r. z wielką pompą. W programie określono priorytety polityki mieszkaniowej państwa oraz podstawowe narzędzia służące rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych w Polsce. Jak wskazywali autorzy, z uwagi na różnorodne wyzwania stojące przed władzami publicznymi i innymi podmiotami działającymi na rzecz rozwoju zasobów mieszkaniowych, NPM przewidywał rozwiązania umożliwiające zaangażowanie w cel poprawy dostępności mieszkań i warunków zamieszkiwania potencjału całego rynku mieszkaniowego, zarówno inwestorów publicznych, jak i prywatnych.

Celem miały być setki tysięcy mieszkań czynszowych dostępnych cenowo oraz różne obszary wsparcia dla wielu grup społecznych, w tym dla tych, które pozostają w tzw. luce czynszowej. Polityczna rzeczywistość brutalnie zweryfikowała obietnice. Do najbardziej medialnej części NPM, czyli programu Mieszkanie+, mało który polityk się przyznaje, a urzędnicy odpowiedzialni za jego stworzenie już od kilku lat są poza administracją.

Sam NPM przeszedł fundamentalne zmiany – obietnica budowy tanich mieszkań zesłała z ust polityków, ale za to pojawiło się kilka obiecujących narzędzi realizacji polityki mieszkaniowej. Równocześnie jednak zmieniono główne założenia – to nie rząd, ale samorządy i prywatni inwestorzy mają budować w Polsce mieszkania.

Nowe rozwiązania mają potencjał

W grudniu 2020 r. uchwalono pakiet kilkunastu zmian różnych ustaw, które znacząco zmieniły Narodowy Program Mieszkania (NPM). Program w obecnym kształcie ma niewiele wspólnego z pierwotną wersją Mieszkania+, które w przekonaniu rządzących poniosło klęskę (choć wciąż realizowane są projekty budowy osiedli przez spółkę PFR Nieruchomości). Sam Jarosław Kaczyński [tłumaczył się z porażki](#), wskazując na „wpływy deweloperów oraz niezwykle trudną do przełamania resortowość”. Jako jedną z przyczyn wskazywał także opór stawiany przez instytucje publiczne.

Pierwsza część zmian dotyczyła społecznej części NPM, która ma odpowiadać na potrzeby mieszkaniowe osób średnio i najniżej zarabiających. Stworzono m.in. społeczne inicjatywy mieszkaniowe (SIM), które w praktyce są towarzystwami budownictwa społecznego (TBS) po liftingu (zmiana nazwy budzi spore wątpliwości). Co jednak najważniejsze – w ostatnich miesiącach powstało już ponad 20 SIM-ów zawiązanych przez samorządy i Krajowy Zasób Nieruchomości. Jakkolwiek na ocenę efektów jest za wcześnie, wydaje się, że wprowadzone do NPM zmiany

mogą napędzić budowę mieszkań komunalnych i czynszowych przez samorządy.

Znaczące zmiany dotknęły również rynkową część NPM (skierowaną do umiarkowanie zarabiających). Wprowadzono program „lokal za grunt”, w ramach którego deweloperzy w zamian za otrzymane grunty przekazują samorządom określoną pulę mieszkań. Gmina mogłaby je potem wynajmować swoim mieszkańcom. Najemcy mogliby zaś liczyć na dopłatę do czynszu w programie „Mieszkanie na Start”. Niestety, program cieszy się na razie nikłym zainteresowaniem. Największą wskazywaną barierą jest brak atrakcyjnych gruntów w posiadaniu samorządów. To mogłoby się zmienić, gdyby do programu włączono spółki Skarbu Państwa.

W Polskim Ładzie znalazł się również program „Mieszkanie bez wkładu własnego”. W ramach wsparcia przy zakupie mieszkania od maja 2022 r. państwo za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego ma gwarantować wkład własny nawet do 20% do kwoty 100 tys. zł przez okres minimalnie 15 lat. Niestety, samo rozwiązanie nie jest odpowiedzią na najważniejsze wyzwania na rynku mieszkaniowym. Głównym problemem pozostaje zapewnienie odpowiedniej podaży dostępnych mieszkań, a wspomniany program co najwyżej zwiększy popyt.

Niewątpliwie korzystne zmiany zaszły w finansowaniu przez państwo programów bezpośrednio lub pośrednio wspierających gminy w prowadzeniu polityki mieszkaniowej dla swoich obywateli. Ważne, by te rozwiązania finansowe były konsekwentnie wspierane co najmniej przez kilkanaście lat, a poszczególne programy były systematycznie monitorowane i ewaluowane. Programy wykorzystujące środki Funduszu Dopłat, Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa oraz pozwalające na preferencyjne kredytowanie mieszkań na wynajem w formule TBS służą celowi NPM (zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną

sytuację życiową), bezpośrednio realizowanemu przez gminy i spółki komunalne.

Oczekiwania wobec działalności państwa w obszarze polityki mieszkaniowej nie wydają się zbyt wygórowane. Mimo to od lat większość interwencji ma charakter doraźny, a ich efekty są dalekie od oczekiwanych. Narodowy Program Mieszkaniowy z 2016 r. jest (podobnie jak wcześniejsze rządowe programy mieszkaniowe) realizowany w części. Aktualnie więcej inicjatyw legislacyjnych obejmuje „działania komplementarne do NPM” niż zobowiązania programowe. Brakuje też konsekwencji programowej. Oficjalny priorytet rozwoju czynszowego sektora mieszkaniowego realizowano do końca 2020 r., ale już propozycje mieszkaniowe ujęte w Polskim Ładzie służą wspieraniu własności mieszkaniowej, i to w dość kontrowersyjnych formach.

Nadzieję może budzić coraz mocniejsza obecność polityki mieszkaniowej w dyskusjach politycznych – pesymiści przewidywali, że rządzący po fiasku w realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego będą chcieli jak najszybciej zapomnieć o tym kłopotliwym dla nich obszarze. Na szczęście tak się nie wydarzyło – mieszkalnictwo wciąż jest na tapecie, a jego największe bolączki szczególnie mocno uwydatnił napływ uchodźców wojennych z Ukrainy. Polityki mieszkaniowej nie da się więc wrzucić do głębokiej szuflady podpisanej: „zbyt trudne do reformy”.

Aby polityka mieszkaniowa była bardziej skuteczna, potrzebne jest przełamanie dwóch kluczowych barier systemowych. Pierwszą z nich jest (dostrzegany przez polityków) opór wielu państwowych instytucji wobec zaangażowania się w realizację celu publicznego, którym jest budowa mieszkań. Niechęć prezesów wielu spółek i dyrektorów instytucji powoduje, że nawet dobrze skonstruowane narzędzia natrafiają na opór. Choćby z tego powodu wciąż do wykorzystania pod budownictwo mieszkaniowe pozostają atrakcyjne tereny, których wartość rynkowa jest niezwykle

wysoka – znajdują się często między terenami zurbanizowanymi największych metropolii.

Kolejną barierą, która znika niezwykle powoli, jest opór samorządowców wobec zaangażowania się w realizację polityki mieszkaniowej. Nie ma żadnego uzasadnienia, aby lokalni urzędnicy i politycy nie zaspakajali potrzeb mieszkańców ich miast i gmin. Co więcej, nieliczne przykłady sprawnych samorządowców pokazują, że istniejące narzędzia często są w zupełności wystarczające, aby budować atrakcyjne i cenowo dostępne mieszkania.

Na kolejnych stronach raportu Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego „Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?” czterech autorów pokazuje, w jakich obszarach musimy zmienić postrzeganie polityki mieszkaniowej, aby była bardziej skuteczna. Kosma Nykiel przekonuje, że zamiast podawać liczbę brakujących mieszkań, powinniśmy raczej skupić się na analizie „głodu mieszkaniowego” w poszczególnych gminach i regionach. Paweł Łapiński w swojej analizie pokazuje alternatywy dla kupowania mieszkań przedstawiając, jak ważny jest rozwój mieszkalnictwa czynszowego. W trzecim rozdziale dr Alina Muzioł-Węclawowicz pokazuje, jakimi instrumentami polityki mieszkaniowej dysponują samorządy oraz rekomenduje zmiany, które sprawią, że to jednostki samorządu terytorialnego będą kluczowymi graczami na rynku mieszkaniowym. I wreszcie, w czwartym rozdziale dr inż. Michał Domińczak przedstawia alternatywy dla budowania dużych osiedli oraz tradycyjnych metod budownictwa.

Niniejszy raport nie jest kompleksową analizą polityki mieszkaniowej w Polsce. Mamy jednak nadzieję, że w kolejnych rozdziałach czytelnicy znajdą inspiracje do zmiany myślenia o polityce mieszkaniowej.

Jakub Kucharczuk
Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego

Kosma Nykiel

2. Niedobór mieszkań wciąż występuje, ale większym problemem jest ich jakość, dostępność i lokalizacja

W Polsce musimy odejść od rozmowy: „Ile mieszkań brakuje?“, a zacząć zupełnie nową: „Jakich mieszkań brakuje i gdzie?“. Z jednej strony Polska zmaga się z niedostateczną liczbą mieszkań, z drugiej problemem jest wręcz nadmiar gruntów przeznaczonych pod zabudowę. W perspektywie dramatycznego starzenia się społeczeństwa potrzebna jest zintegrowana polityka przestrzenno-mieszkaniowa, by przeciwdziałać tym negatywnym zjawiskom. Nowo wybudowane mieszkania powinny też spełniać określone standardy, by łatwo można było je dostosować dla potrzeb wszystkich grup wiekowych.

Niedobór mieszkań w Polsce nie jest nowym zjawiskiem. Praktycznie od samego początku polskiej państwowości po odzyskaniu niepodległości temat ten obecny jest w debacie publicznej, ale od 100 lat problemu nie udało się rozwiązać. W 1930 r. Wacław Konderski, ówczesny zastępca naczelnego dyrektora Banku Gospodarstwa Krajowego, mówił: „Kwestia mieszkaniowa po wojnie stała się wszędzie, a w Polsce szczególnie, zagadnieniem socjalnym, budzącym taką grozę, że zarządzenie tej kłęsce stało się od początku pierwszorzędnym zagadnieniem polityki państwowej”.

Rekordową liczbę oddawanych mieszkań osiągnięto w latach 70. Chociaż wynik socjalistycznego budownictwa z tamtych lat (8 mieszkań na 1000 mieszkańców) nadal wydaje

się nieosiągalny (wymagałby oddania ponad 300 tys. mieszkań w ciągu jednego roku), to kraje Europy Zachodniej w latach 70. odnosiły jeszcze większe sukcesy w budownictwie – w Szwecji w 1970 r. oddano 13,6 mieszkań na 1000 mieszkańców, w Finlandii w 1975 r. – 14,7, w RFN w 1973 r. – 11,9, a w Grecji w latach 1971-1975 aż 15,5 mieszkań).

Jak pisał w 1989 r. Lechośław Nykiel, w krajach posiadających rozwiązana kwestię mieszkaniową wskaźnik ten z reguły wahał się w granicach 5,5-8 i zależał od bieżącego nasilenia potrzeb wynikających z intensywności migracji, liczby zawieranych małżeństw, przyrostu naturalnego, nasilenia zmian struktury mieszkań itp.. Od lat 80. niewiele się zmieniło – Polska cały czas nie rozwiązała swojego problemu z mieszkaniami, a wspomniany wskaźnik dopiero niedawno przebił wynik z 1985 r., kiedy wyniósł 5,1, czyli w opinii Nykiela niedostateczny do załagodzenia głodu mieszkaniowego.

Nie skupiamy się tylko na ogólnej liczbie mieszkań

Trudno jednoznacznie określić, ilu mieszkań brakuje. Każde z opracowań różni się przyjmowaną metodologią i wynikiem. Według raportu HRE (XI 2018) w zależności od przyjętych założeń w Polsce brakuje między 2,1 a 3,3 mln mieszkań. Według RedNet Consulting w 2012 r. deficyt wynosił 1,12 mln (od tego czasu do 2020 r. wybudowano w Polsce 1,390 mln mieszkań), a według raportu Habitat for Humanity (wyd. w 2015 r.) w 2011 r. deficyt mieszkaniowy (wyliczany jako statystyczna różnica między liczbą gospodarstw domowych a mieszkań zamieszkałych) wynosił 1,04 mln. W 2019 r. prezes PFR Nieruchomości stwierdził, że potrzebny jest jeszcze milion nieruchomości. Z kolei zajmująca się tematem mieszkalnictwa architektka i urbanistka Agata Twardoch, w książce „System do mieszkania” uważa, że statystycznie niedobór mieszkań na ten moment w Polsce nie występuje. Do takich wniosków dojdziemy, gdy porównamy liczbę gospodarstw domowych i liczbę mieszkań. Byłoby to w zgodzie z niektórymi cytowanymi wcześniej wylíczeniami. Czy może to oznaczać, że głód

mieszkańcy w Polsce jest bliski zaspokojenia, a wręcz nadwyżki? Wspomniany RedNet wskazywał, że w 2028 r. Wystąpi wręcz „nadwyżka”, nawet do 500 tys. Mieszkań, którą już teraz można uznać za niedoszacowaną. Niestety większość przytoczonych opracowań podaje dane ogólnopolskie i nie dokonuje dogłębnej analizy regionalnego i lokalnego zróżnicowania polskiego głodu mieszkaniowego.

Przytaczanie jedynie brakującej liczby mieszkań jest niewłaściwym uproszczeniem. Regiony, powiaty, a nawet sąsiednie gminy mogą radykalnie różnić się sytuacją mieszkaniową. Wpływa na to wiele czynników, przede wszystkim uwarunkowania historyczne, gospodarcze i demograficzne.

Wyliczenie „jednolitej” brakującej liczby mieszkań pomija różnorodność potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, lokalnych sytuacji mieszkaniowych oraz geograficzne rozmieszczenie – stąd też znaczne rozbieżności w końcowych szacunkach. W poniższej analizie nie pokuszę się o kolejne wyliczenie skali głodu mieszkaniowego w Polsce, ale skupię się na przedstawieniu jakościowych i geograficznych aspektów tego zjawiska.

Rodzaje głodu mieszkaniowego

Mieszkalnictwo jest wieloaspektowym tematem. Ta różnorodność w oczywisty sposób przekłada się na wielorakość aspektów głodu mieszkaniowego. Wśród nich możemy wyróżnić:

- niedobór ilościowy – najczęściej mówi się o nim w kontekście liczby mieszkań przypadającej na 1000 mieszkańców, ale jest to także liczba nowych mieszkań oddawanych na 1000 (lub 10 tys.) mieszkańców w poszczególnych gminach;
- niedobór powierzchni mieszkalnej lub przeludnienie – nadmierna liczba osób zamieszkująca mieszkanie; naj-

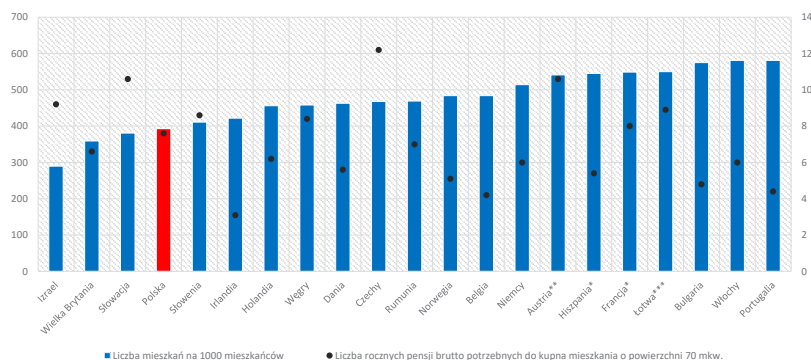
częściej wyrażane jest w mkw. lub izbach przypadający na 1 osobę;

- niski standard – obecność instalacji, takich jak wodociąg, łazienka czy centralne ogrzewanie w mieszkaniu; jednym z aspektów tego zjawiska jest też tzw. luka remontowa, czyli lokale *de facto* istniejące (wliczane do statystyk), ale niemożliwe do eksploatacji ze względu na zły stan techniczny;
- nadmierna cena rynkowa – nieadekwatność ceny (najmu bądź kupna) rynkowego lokalu mieszkalnego w stosunku do zarobków;
- niewielka alternatywa do lokali rynkowych – dostępność lokali komunalnych, zakładowych bądź czynszowych społecznych w gminie, wyrażana w odsetku całego zasobu mieszkaniowego gminy bądź liczby takich lokali oddanych na 1000 mieszkańców rocznie.

Niedobór ilościowy

Na tle Europy Polska plasuje się na szarym końcu liczby mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców. Według zestawienia Deloitte w Polsce przypadają 392 mieszkania na 1000 mieszkańców – gorzej jest tylko na Słowacji (381) i w Wielkiej Brytanii (359). Na drugim biegunie znajdują się Portugalia (582), Bułgaria (575) i Francja (549). Inne kraje naszego regionu, takie jak Czechy i Węgry, plasują się pośrodku stawki (468 i 458). Jeśli chodzi o nowe mieszkania oddane na 1000 mieszkańców, to w tym jesteśmy europejskim liderem – w Polsce ten współczynnik wyniósł 5,79, we Francji 5,66, a w Belgii 5,45. Na drugim końcu skali są Bośnia i Hercegowina (0,74), Łotwa i Hiszpania (po 1,63).

Rysunek 1. Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców a dostępność cenowa w krajach Europy

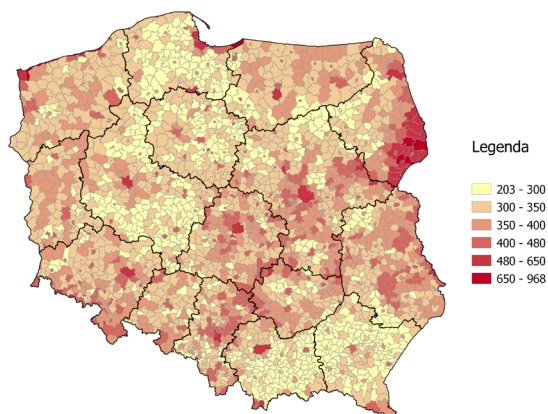


* Dane o dostępności za 2017 ** Dane o liczbie mieszkań za 2019
 *** Dane za 2017

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Deloitte i OECD

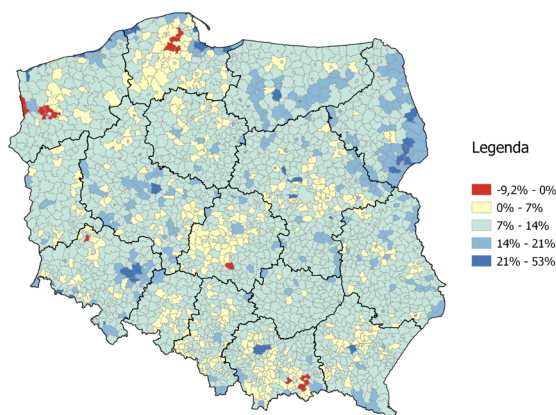
Co ciekawe, nie jest widoczna wyraźna zależność między liczbą istniejących mieszkań a tych nowo oddanych. Pomimo bycia jednym z liderów w liczbie mieszkań Francja oddaje ich rocznie proporcjonalnie niewiele mniej niż Polska, która znajduje się na samym dole stawki.

Rysunek 2. Liczba mieszkań przypadająca na 1000 mieszkańców wg gmin w roku 2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Rysunek 3. Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców wg gmin – zmiana w latach 2010-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

W Polsce najwięcej mieszkań na 1000 mieszkańców przypada na Podlasiu i w szeroko pojętej Polsce Środkowej, najmniej w dawnej Galicji, północnej i południowej Wielkopolsce, na Kaszubach i Kurpiach. Od 2010 r. Wskaźnik ten najmocniej poprawił się w województwach warmińsko-mazurskim, podlaskim, lubelskim oraz na peryferiach Mazowsza i świętokrzyskiego.

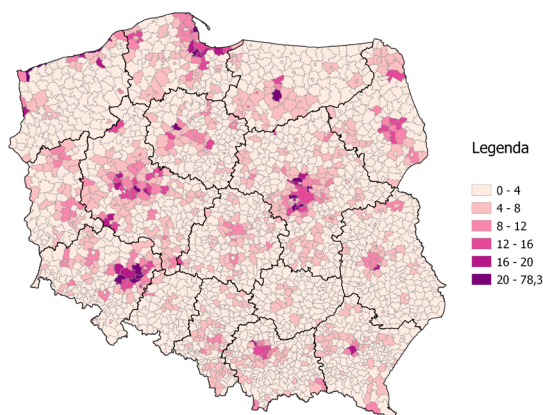
Ten współczynnik zawiera „drugie domy”, lokale mieszkalne użytkowane jako biura, przeznaczone pod najem krótkoterminowy oraz inne cele niemieszkaniaowe, stąd może być nie do końca reprezentatywny, szczególnie porównując z innymi krajami, gdzie takie lokale zbudowane jako mieszkalne, ale używane w innych celach, nie liczą się do statystyk.

Warto dodać, że nieznaną jest dokładna liczba mieszkańców miast. Nieoficjalne dane podawane przez największe miasta mogą różnić się nawet o 20% w porównaniu do oficjalnych, z drugiej stro-

ny wielu naukowców wskazuje na przeszacowanie oficjalnych statystyk na terenach Opolszczyzny, Podlasia, Kurpiów czy Małopolski. Postanowiłem opierać się jedynie na dostępnych danych statystycznych.

Jeśli chodzi o przyrost nowych mieszkań na 1000 mieszkańców w 2020 r., to nie jest zaskakujące, że najwięcej mieszkań powstaje w największych miastach oraz ich aglomeracjach. W przypadku miast proporcjonalnie do ludności najwięcej mieszkań wybudowano w Rzeszowie (19,49), we Wrocławiu (17,1), w Gdańsku (13,91), Warszawie (13,13) i Krakowie (13,01). W aglomeracjach przodują gminy wokół Warszawy (Wieliszew 36,22, Lesznowola 31,94, Marki 24,55), Wrocławia (Czernica 41,16, Kąty Wrocławskie 25,34, Długołęka 24,02), Poznania (Kleszczewo 26,47), Trójmiasta (Kosakowo 29,73, Kolbudy 21,47), Wasilków pod Białymstokiem (33,71) i Osielsk pod Bydgoszczą (27,28).

Rysunek 4. Liczba oddanych nowych mieszkań na 1000 mieszkańców wg gmin w roku 2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Sytuacja mieszkaniowa w przytłaczającej większości gmin poprawia się (przynajmniej według oficjalnych statystyk GUS-u). Natura zmian jest jednak różna. Można wymienić 5 rodzajów takich przemian.

Poprawa wskaźnika:

I - gminy, które traciły ludność wolniej, niż przyrastał współczynnik liczby mieszkań

II – gminy, w których liczba ludności rosła, ale wolniej niż współczynnik liczby mieszkań

III – gminy, w których liczba ludności rosła szybciej, niż współczynnik liczby mieszkań

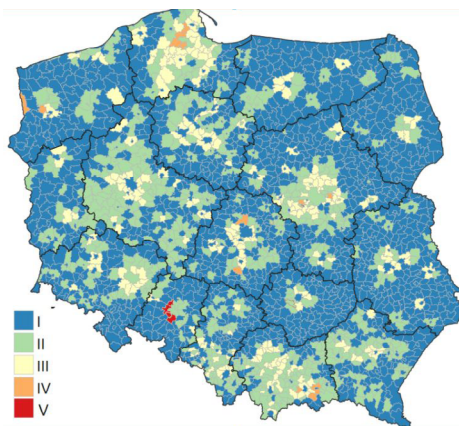
Pogorszenie wskaźnika:

IV – gminy, w których liczba ludności rosła szybciej, niż współczynnik ilości mieszkań

V błędy statystyczne – gminy Komprachcice, Prószków, Dąbrowa i Dobrzeń Wielki zostały częściowo włączone do Opola w 2017 r.

Geograficzny podział gmin (ze względu na podane wcześniej czynniki) znajduje się na poniższej mapie. Wyraźnie widać strukturę poprawy statystycznej sytuacji mieszkaniowej w Polsce – na większości terytorium Polski wynika ona głównie ze spadku liczby ludności. Dość ciekawa jest kategoria IV, czyli gminy, w których przyrost liczby mieszkań nie nadążał za przyrostem ludności (lub – co bardziej prawdopodobne – nowym mieszkańcom zaczęły rodzić się dzieci).

Rysunek 5. Zmiana współczynnika liczby mieszkań przypadającej na 1000 mieszkańców w latach 2010-2020 wg gmin ze względu na charakter zmiany



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Innym wartym uwagi spojrzeniem na dynamikę zmian niedoboru ilościowego w miastach jest porównanie odsetka transakcji na rynkach pierwotnym i wtórnym w miastach na prawach powiatu. W kilku z nich udział rynku pierwotnego w ogóle transakcji nie przekraczał w latach 2015-2020 10%, w tym w Katowicach, mieście wojewódzkim, co wskazuje na bardzo niską aktywność deweloperów w tych ośrodkach. Patrząc na liczbę transakcji na 1000 mieszkańców w tych miastach, można stwierdzić, że problem nie dotyczy jedynie miast o bardzo niskim wolumenie (jak np. w Jastrzębiu-Zdroju lub Koszalinie), ale także „średniaków” (takich jak Bytom czy Wałbrzych), a nawet liderów (jak Jelenia Góra).

Wyraźnej zależności nie ma także między liczbą mieszkań a wolumenem transakcji (na 1000 mieszkańców). Najwyższy udział na rynku wtórnym mają zarówno liderzy (np. Katowice), jak i miasta z małą relatywną liczbą mieszkań (Nowy Sącz lub Jastrzębie-Zdrój).

Korelacja między udziałem rynku wtórnego a liczbą mieszkań na 1000 mieszkańców to $-0,25$. Oznacza to, że statystycznie relatywna liczba mieszkań nie ma zasadniczego wpływu na udział rynku wtórnego. Co za tym idzie, niska aktywność deweloperów występuje zarówno w miastach, gdzie jest stosunkowo dużo mieszkań, jak i tam (w nieco większym stopniu), gdzie jest ich mało.

Tabela 1. Transakcje na pierwotnym i wtórnym rynku mieszkaniowym a sytuacja mieszkaniowa w miastach o największym udziale transakcji na rynku wtórnym w latach 2015-2020

Miasto	Liczba ludności (2020)	Transakcje - rynek pierwotny (średnia 2015-2020)	Transakcje - rynek wtórny (średnia 2015-2020)	% transakcji na rynku wtórnym	Lokale na 1000 mieszkańców (2020)	Transakcje na 1000 mieszkańców (2015-2020)
Wałbrzych	109 971	55	4 334	99%	461	6,41
Jastrzębie-Zdrój	88 743	19	1 118	98%	369	2,13
Koszalin*	107 048	85	2 910	97%	440	5,57
Bytom	153 255	206	6 784	97%	452	6,98
Katowice	290 553	739	8 487	92%	515	5,21
Nowy Sącz	83 558	147	1 761	92%	365	3,79
Chełm	61 135	255	1 482	86%	426	4,63
Jelenia Góra	78 335	797	4 272	84%	459	10,60
Grudziądz	93 564	538	2 686	83%	424	5,66
Częstochowa	217 530	931	4 149	82%	463	3,81

*Dane za 2019 rok

Źródło: GUS, Bank Danych Lokalnych

W przypadku najmniejszego udziału rynku wtórnego znajdziemy przede wszystkim miasta o rosnącej i względnie stabilnej liczbie

ludności (Białystok, Rzeszów, Kraków, ale także stosunkowo małe Suwałki), ale niekojarzące się z dynamicznym rozwojem gospodarczym (takie jak Łomża, Siedlce, Lublin). Po raz kolejny trudno o jakąkolwiek zależność w tym wypadku. Wysoki udział rynku pierwotnego charakteryzuje zarówno miasta o relatywnie małej liczbie mieszkań (Suwałki, Łomża, Rzeszów), jak i wysokiej (Kraków, Gdańsk, Poznań).

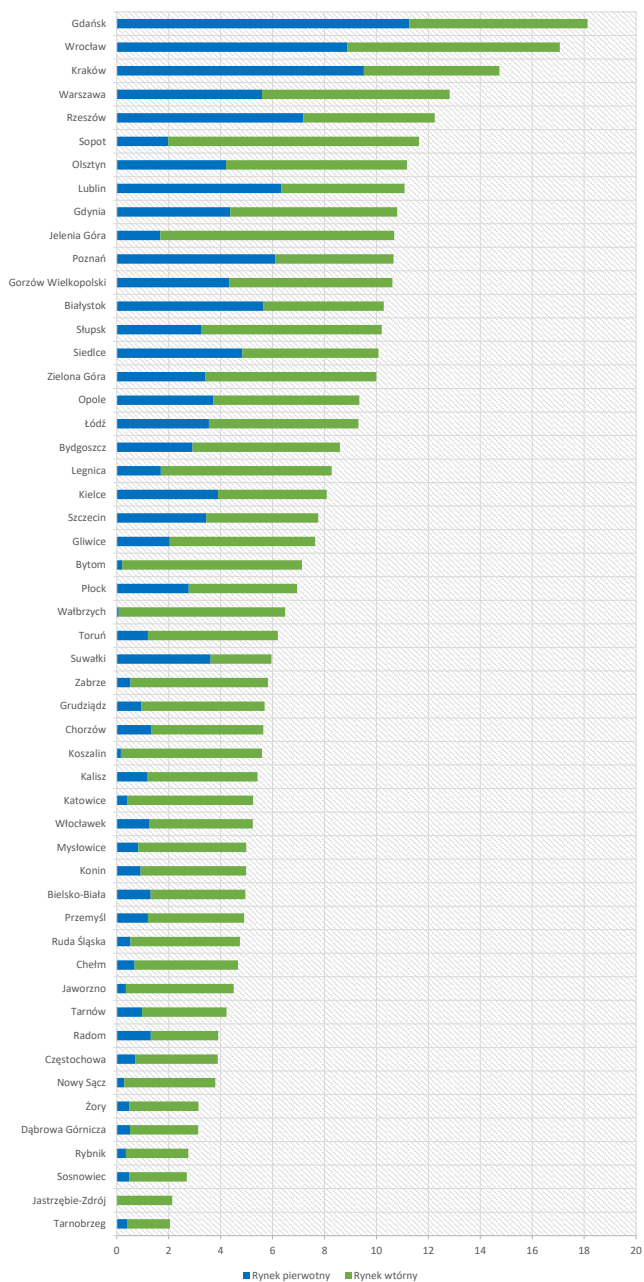
Tabela 2. Transakcje na pierwotnym i wtórnym rynku mieszkaniowym a sytuacja mieszkaniowa w miastach o najmniejszym udziale transakcji na rynku wtórnym w latach 2015-2020

Miasto	Liczba ludności (2020)	Transakcje - rynek pierwotny (średnia 2015-2020)	Transakcje - rynek wtórny (średnia 2015-2020)	% transakcji na rynku wtórnym	Lokale na 1000 mieszkańców (2020)	Transakcje na 1000 mieszkańców (2015-2020)
Kraków	779 966	44 497	24 379	35%	528	14,89
Gdańsk	470 805	31 852	19 382	37%	515	18,30
Suwałki	69 639	1 512	981	39%	389	5,96
Rzeszów	196 638	8 458	5 957	41%	454	12,45
Poznań	532 048	19 586	14 615	43%	5410	10,60
Lublin	338 586	12 937	9 656	43%	470	11,08
Białystok	296 958	10 006	8 296	45%	461	10,30
Łomża	62 573	1 095	994	48%	387	5,54
Siedlce	77 813	2 269	2 459	52%	443	10,15
Kielce	193 415	4 561	4 892	52%	454	8,05

Źródło: GUS, Bank Danych Lokalnych

Wysoki udział rynku wtórnego nie koreluje ze średnią ceną lokalu na rynku pierwotnym ($r = -0,05$), co przeczy tezie, że miasta o niższych cenach nie leżą w zainteresowaniu deweloperów.

Rysunek 6. Liczba transakcji na rynku mieszkaniowym na 1000 mieszkańców w wybranych miastach – średnia roczna dla lat 2015-2020



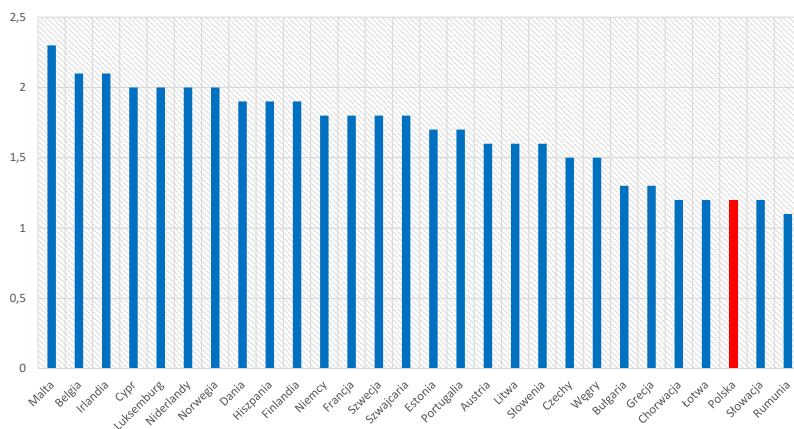
Źródło: GUS, Bank Danych Lokalnych

Co ciekawe, wysoka liczba mieszkań dość silnie koreluje z liczbą transakcji na rynku pierwotnym na 1000 mieszkańców ($r = 0,50$), liczbą ludności ($r = 0,6$) oraz średnią ceną za 1 mkw. mieszkania ($r = 0,67$). Oznacza to, że z reguły im większe miasto, tym relatywnie więcej mieszkań, a także im więcej mieszkań... tym są one droższe.

Przeludnienie mieszkań

Porównując Polskę z krajami UE, można stwierdzić, że w naszym kraju jeden z największych odsetków gospodarstw domowych jest przeludnionych, to aż 37,6%. W Rumunii jest to aż 45,8%, na Łotwie 42,2%, a w Bułgarii 41,1%, natomiast na drugim biegunie znajdziemy Cypr (2,2%), Irlandię (3,2%) i Maltę (3,7%). Niekorzystnie na tle Europy wypadamy też w liczbie pokoi na osobę – razem z Łotwą, Grecją i Rumunią zajmujemy przedostatnie ostatnie miejsce z wynikiem zaledwie 1,2. Po drugiej stronie spektrum są Malta (2,3) oraz Belgia i Irlandia (2,1).

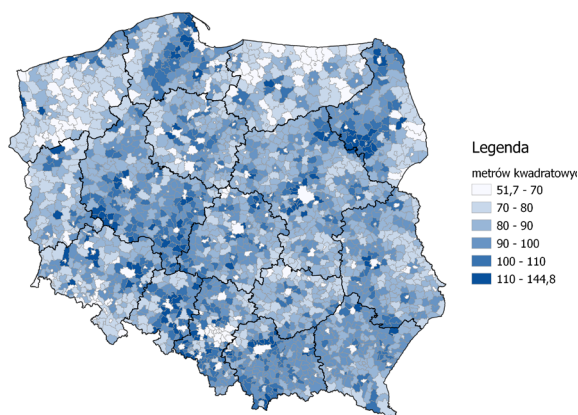
Rysunek 7. Liczba pokoi na osobę w mieszkaniu w krajach europejskich (2020)



Źródło: Eurostat

Jeśli chodzi o średnią powierzchnię mieszkań, to z oczywistych względów najniższe znajdują się w miastach, ale nie tylko – również na Pomorzu Zachodnim oraz w północnej części Mazur. Największymi domostwami szczyścić się mogą Kaszuby, okolice Zambrowa, Łomży i Leszna, a także niektóre gminy ościenne Krakowa, Warszawy, Wrocławia i Opola.

Rysunek 8. Przeciętna powierzchnia mieszkania wg gmin w 2020 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

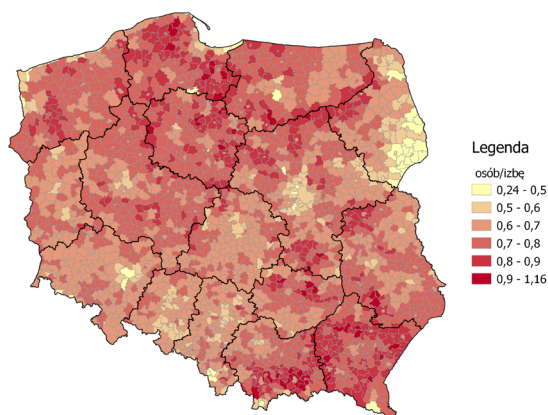
Ciekawie prezentuje się także dynamika zmian – średnia powierzchnia najwolniej rośnie w dużych miastach oraz w zdecydowanej większości terytorium kraju, a w niektórych wręcz spada (w Gdańsku, Wrocławiu, Poznaniu, Rzeszowie, a nawet mniejszych ośrodkach – Wrześni, Brodnicy, Mławie czy Ciechanowie).

W przypadku trzech pierwszych miast spadki dotyczą też części strefy podmiejskiej, co świadczy o oznakach zmiany modelu rozwoju przedmieść, gdzie deweloperzy budują coraz mniejsze mieszkania. W wielu przypadkach strefy podmiejskie są liderami

wzrostów – szczególnie wokół Łodzi, Warszawy, Krakowa i Radomia. Pośród pozostałych rejonów na plus wyróżnia się południowa Małopolska.

W Polsce najniższa liczba osób na izbę (odwrotny współczynnik niż używany do porównań międzynarodowych) przypada na Podlasie, aglomerację wrocławską i Śląsk Cieszyński, a w mniejszym stopniu także na aglomeracje Łodzi i Warszawy, Górny Śląsk i Opolszczyznę. Najbardziej przeludnione domostwa pod tym względem są w południowej Małopolsce, na Podkarpaciu, Kurpiach i Pomorzu.

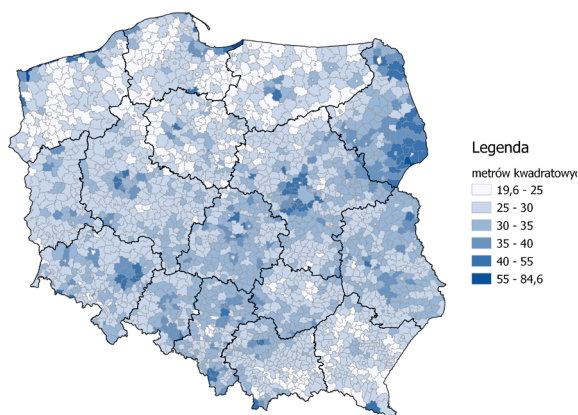
Rysunek 9. Przeciętna liczba osób na 1 izbę wg gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Najniższe średnie powierzchni mieszkania na mieszkańca przypadają na znaczną część województw zachodniopomorskiego, pomorskiego, kujawsko-pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i podkarpackiego (z wyłączeniem obszarów nadmorskich oraz największych aglomeracji) i południową Małopolskę. Najlepiej jest na Podlasiu (co może być spowodowane wyludnianiem się regionu), Suwalszczyźnie i strefach podmiejskich największych miast.

Rysunek 10. Przeciętna powierzchnia mieszkalna przypadająca na 1 mieszkańca wg gmin w roku 2020



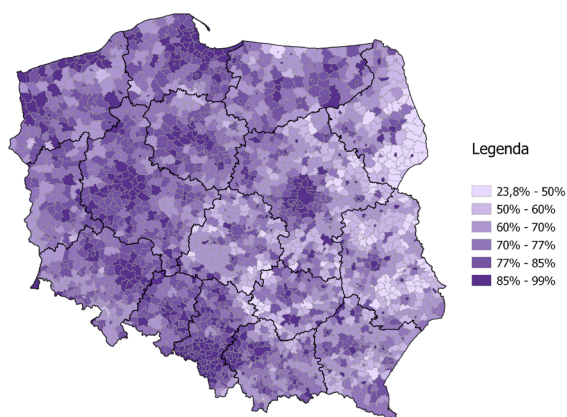
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Niski standard mieszkań

Według danych [Eurostatu](#) 1,6% mieszkańców w Polsce nie ma dostępu do łazienki lub toalety – w porównaniu do innych państw regionu sytuuje to nas przed Rumunią (22,4%), Litwą (8,7%) i Łotwą (7,7%), ale za Słowenią (0,1%), Czechami (0,2%) i Chorwacją (0,8%). W kwestii standardu wyposażenia mieszkań w instalacje (łazienka, ustęp splukiwany, centralne ogrzewanie) widać wyraźny „podział na zaborzy” – sytuacja wygląda najgorzej w dawnym zaborze rosyjskim (z wyjątkiem największych aglomeracji i gmin miejskich), szczególnie na półperyferyjnych obszarach pograniczy województw, oraz w niektórych rejonach Małopolski i Podkarpacia. Sytuacja jest porównywalna w przypadku dostępu do łazienki, przy czym w tym wypadku różnica między zaborami jest nieco mniej wyraźna. Największym odsetek mieszkań wyposażonych w centralne ogrzewanie znajduje się w aglomeracjach Warszawy, Po-

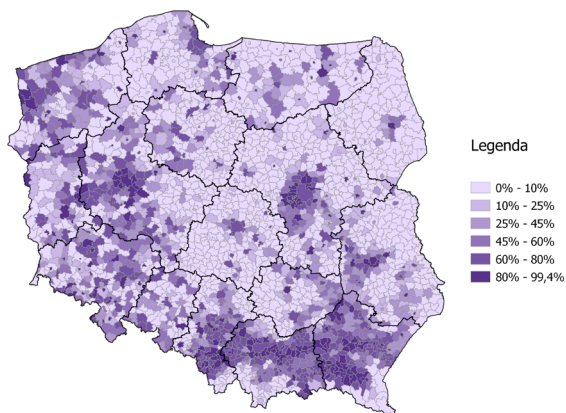
znania, Krakowa, Wrocławia i Gdańska oraz na Górnym Śląsku, a w mniejszym stopniu także na szeroko pojętym Śląsku i w Wielkopolsce. Najgorzej sytuacja wygląda w dawnym zaborze rosyjskim, ale także na Mazurach i Pomorzu Zachodnim, gdzie szczególnie widać podział na miasto i wieś. Warto o tym pamiętać w kontekście problemu ze smogiem, który jest w Polsce znaczący. Niestety, nie istnieją publicznie dostępne statystyki o dużej granularności o stanie technicznym budynków.

Rysunek 11. Odsetek mieszkań z dostępem do centralnego ogrzewania wg gmin w roku 2020



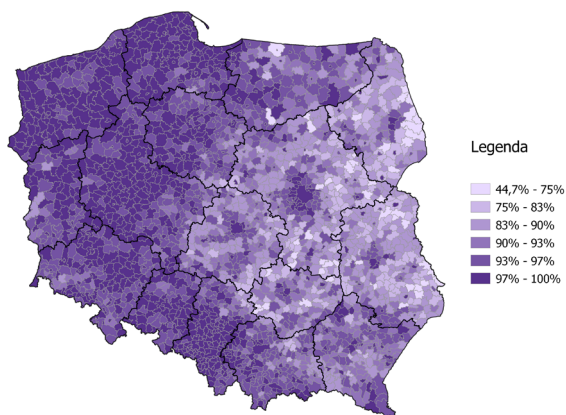
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Rysunek 12. Odsetek mieszkań z dostępem do instalacji gazowej wg gmin w roku 2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Rysunek 13. Odsetek mieszkań z dostępem do wodociągu wg gmin w roku 2020

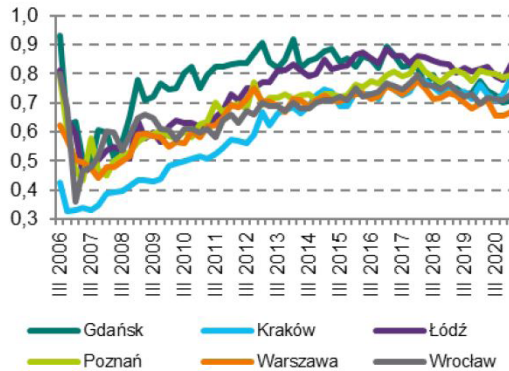


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Koszty mieszkań

Według danych NBP od 2007 r. do połowy drugiej dekady XXI w. dostępność cenowa mieszkań na rynku pierwotnym stopniowo rosła, od tego momentu zaczęła delikatnie spadać w większości ośrodków, natomiast jeszcze w żadnym z nich nie osiągnęła tak niskiego poziomu jak w 2007 r. Proces ten jednak nie jest jednolity – miasta różnią się między sobą relatywną dostępnością cenową i dynamiką zmian.

Rysunek 14. Dostępność mieszkania za przeciętne wynagrodzenie (w mkw.) w 6M - RP



Źródło: NBP

W przypadku relacji ceny mieszkań ogółem do średnich zarobków w 2020 r. w miastach na prawach powiatu sytuacja najgorzej wygląda w największych ośrodkach (Trójmiasto – między 0,53 a 0,77 mkw., Warszawa 0,72 mkw., Kraków 0,78 mkw., najlepiej z nich wypada Łódź – 1 mkw.) i większość pozostałych miast wojewódzkich, najlepiej natomiast w miastach Górnego Śląska i Zagłębia (Jastrzębie-Zdrój 2,81 mkw., Bytom 2,02 mkw., Piekary Śląskie 1,74 mkw.) oraz Wałbrzych (2,19 mkw.). W przypadku dynamiki zmian nie występują jasne korelacje. Dane dla miast znajdują się w poniższej tabeli.

Tabela 3. Dostępność cenowa mieszkań – liczba metrów kwadratowych mieszkania jako równowartość miesięcznego wynagrodzenia w miastach na prawach powiatu w 2015 i 2020 roku

Miasto	2015	2020	Zmiana
Ruda Śląska	1,32	1,53	16,0%
Kraków	0,68	0,78	14,8%
Leszno	1,08	1,19	10,0%
Poznań	0,82	0,89	9,1%
Świętochłowice	1,16	1,26	8,8%
Tarnobrzeg	1,22	1,32	8,4%
Kielce	0,92	0,99	8,1%
Tarnów	1,25	1,35	7,9%
Płock	1,40	1,51	7,9%
Rzeszów	0,93	1,00	7,5%
Słupsk	1,15	1,23	7,1%
Krosno	1,07	1,14	6,9%
Ostrołęka	1,33	1,39	5,0%
Olsztyn	0,93	0,97	3,5%
Konin	1,17	1,20	2,8%
Biała Podlaska	1,22	1,24	2,1%
Chełm	1,24	1,26	1,5%
Białystok	0,88	0,89	1,3%
Siedlce	1,00	1,01	1,2%
Piotrków Trybunalski	1,04	1,05	1,1%
Skieriewice	0,90	0,90	0,3%
Wałbrzych	2,18	2,19	0,2%
Jastrzębie-Zdrój	2,80	2,81	0,2%
Lublin	0,86	0,86	0,0%
Łomża	1,05	1,05	0,0%
Szczecin	1,05	1,04	-0,8%

Miasto	2015	2020	Zmiana
Wrocław	0,87	0,86	-1,0%
Warszawa	0,73	0,72	-1,0%
Zielona Góra	1,17	1,15	-1,7%
Grudziądz	1,30	1,27	-2,0%
Opole	1,06	1,03	-2,2%
Przemyśl	1,32	1,29	-2,7%
Koszalin	1,14	1,11 *	-2,7%
Radom	1,20	1,14	-4,6%
Sosnowiec	1,44	1,36	-5,3%
Piekary Śląskie	1,84	1,74	-5,4%
Legnica	1,37	1,28	-6,1%
Bydgoszcz	1,01	0,93	-7,1%
Nowy Sącz	1,13	1,05	-7,2%
Gorzów Wielkopolski	1,19	1,10	-7,5%
Łódź	1,08	1,00	-7,7%
Zabrze	1,70	1,57	-7,8%
Kalisz	1,29	1,19	-8,0%
Suwałki	1,11	1,02	-8,4%
Włocławek	1,40	1,28	-8,9%
Sopot	0,59	0,53	-9,2%
Gdynia	0,79	0,71	-9,5%
Tychy	1,14	1,03	-9,6%
Bielsko-Biała	1,23	1,11	-10,3%
Bytom	2,28	2,02	-11,6%
Chorzów	1,44	1,27	-11,9%
Zamość	1,22	1,07	-12,0%
Żory	1,44	1,26	-12,1%
Gliwice	1,53	1,34	-12,5%
Rybnik	1,56	1,36	-12,5%
Elbląg	1,27	1,11	-13,1%

Miasto	2015	2020	Zmiana
Siemianowice Śląskie	1,52	1,31	-13,9%
Gdańsk	0,91	0,77	-15,0%
Częstochowa	1,25	1,06	-15,4%
Toruń	1,06	0,89	-16,2%
Jelenia Góra	1,59	1,31	-17,6%
Dąbrowa Górnicza	1,81	1,46	-19,2%
Mysłowice	1,49	1,19	-19,8%
Jaworzno	1,84	1,48	-19,8%
Katowice	1,56	1,23	-21,2%
Świnoujście	0,95	0,67	-29,8%

*Dane za 2019 rok

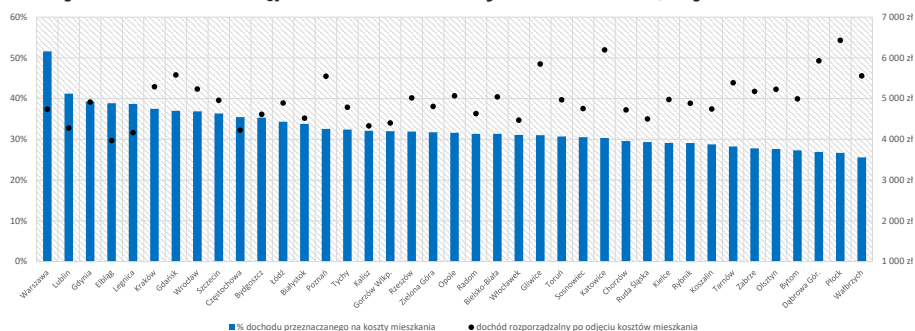
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Niestety dane GUS-u dla wszystkich miast na prawach powiatu są dostępne jedynie dla 2020 r., stąd nie obejmują one ostatniego szczególnie dynamicznego wzrostu cen w roku 2021. Najnowsze dane (za 2021 r.) publikuje NBP, jednakże ograniczone są one do 16 miast oraz dostępne jedynie dla trzeciego kwartału 2021 r., natomiast statystyki dotyczące przeciętnych wynagrodzeń w miastach są nadal niedostępne dla 2020 r.

Podobne wyliczenia można przeprowadzić dla przeciętnego czynszu za mieszkanie. Według Habitat for Humanity „rozsądne” koszty mieszkania nie powinny przekraczać 30% dochodów gospodarstwa domowego. Tutaj porównam przystępność cenową najmu w miastach, dzieląc średni czynsz (dane za styczeń 2020, za raportem otodom.pl, razem z uśrednionym czynszem administracyjnym i kosztem pozostałych mediów, wyłączając internet, TV i telefon, którego wysokość, bazując na raporcie GUS-u *Portfel statystycznego Polaka*, przyjąłem jako 700 zł) przez dwukrotność

średniej pensji netto (za 2019 r.) w danym mieście. Warto nadmienić, że średnia płaca jest zwykle wyższa od mediany. Międzynarodowe statystyki dla lat 2021/2022 nie są jeszcze dostępne, natomiast pewne trendy widać wyraźnie. Z jednej strony płace w gospodarce rosną, z drugiej rynek najmu stabilizuje się po pandemicznym „dołku” i powrocie studentów do nauki stacjonarnej, a ceny mediów dramatycznie wzrosły przez europejski kryzys energetyczny. Można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że dostępność cenowa mieszkalnictwa w Polsce w 2021 znacznie pogorszy się.

Rysunek 15. Dostępność cenowa najmu mieszkań, styczeń 2020 r.

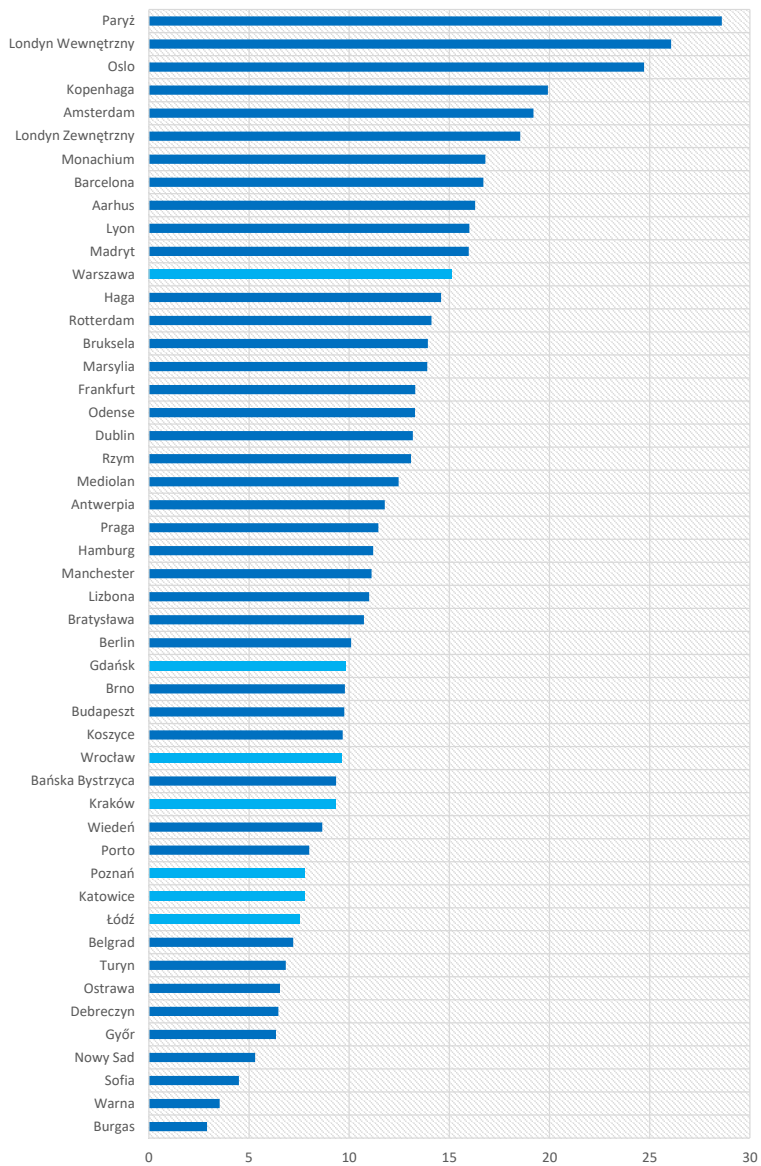


Źródło: GUS, Bank Danych Lokalnych; otodom.pl

Z zestawienia wynika, że proporcjonalnie do zarobków najdroższe mieszkania (z miast, dla których dostępne są dane) znajdują się w Warszawie, Lublinie i Gdyni, a najtańsze w Dąbrowie Górniczej, Płocku i Wałbrzychu. Najwyższy dochód rozporządzalny po odjęciu kosztów mieszkania zostaje mieszkańcom Płocka, Katowic i Dąbrowy Górniczej, a najniższy Elbląga, Legnicy i Częstochowy.

Dostępne analizy niestety nie obejmują danych dla miast poniżej 100 tys. mieszkańców, stąd trudno oszacować dostępność mieszkaniową w mniejszych miastach. GUS obecnie nie prowadzi statystyk dotyczących kosztów najmu. Zważając na coraz większą popularność tego typu mieszkań, należy stwierdzić, że rozsądnym byłoby zbieranie informacji także na ten temat.

Rysunek 16. Średni czynsz najmu metra kwadratowego mieszkania w wybranych miastach Europy (euro)



Źródło: Deloitte

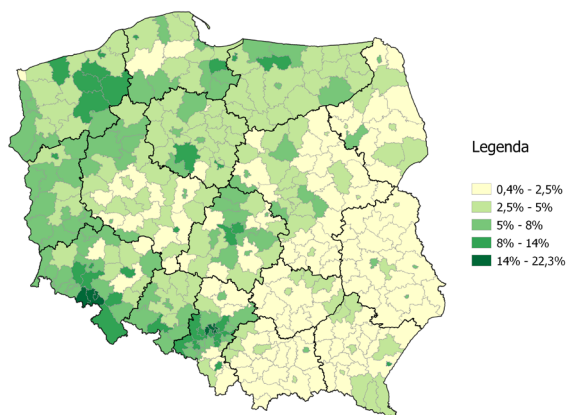
Porównanie średnich czynszów w miastach Europy z raportu Deloitte pokazuje, że polskie czynsze na wolnym rynku nie należą do najniższych. Gdańsk, Wrocław czy Kraków są droższe od Wiednia (a Gdańsk jedynie marginalnie tańszy od Berlina). Warszawa przebija takie europejskie metropolie, jak Haga, Rotterdam, Frankfurt, Dublin, Rzym, Hamburg czy Manchester. Biorąc pod uwagę przeciętne zarobki w dużych polskich miastach i wspomnianych miastach zachodniej Europy, czynsze w Polsce są proporcjonalnie wysokie w stosunku do zarobków.

Niewielka alternatywa do lokali rynkowych

W Wielkiej Brytanii w 2020 r. 35% wszystkich nowych lokali (52 100) stanowiły te poniżej ceny rynkowej. W 2020 r. w Austrii organizacje non-profit i sektor publiczny wybudowały 16632 mieszkań (24,4% całości), a w Szwecji w 2019 r. oddano 10 068 mieszkań publicznych (18% całości) i rozpoczęto budowę 2447 lokali kooperatyw mieszkaniowych. Dla porównania w Polsce w 2020 r. jedynie 2651 nowo oddanych mieszkań (1,2% całości) stanowiły lokale „przystępne cenowo”.

1. Mieszkania komunalne

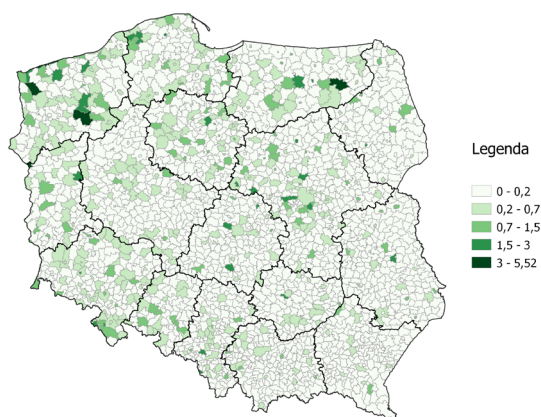
Rysunek 17. Udział mieszkań komunalnych w ogólnym zasobie mieszkaniowym wg powiatów w 2020 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Mieszkania komunalne to lokale będące własnością gminy, które z reguły przeznaczone są dla osób o najniższych dochodach. W 2020 r. było ich 806 666 w całym kraju. Ich liczba gwałtownie zmniejsza się każdego roku – w 1995 było ich 1 732 882, 2005 1 248 779 a w 2015 886 667. Ich najwyższy odsetek w ogólnym zasobie mieszkaniowym (dane za 2020 r.) występuje na Górnym Śląsku (śląskie 8,62%, Chorzów 18%, Świętochłowice 17,50%, Piekary Śląskie 16,46%), na zachodzie kraju (dolnośląskie 8,48%, Wałbrzych 22,32%, pow. wałbrzyski 19,75%, pow. kamiennogórski 18,88%, Dolnym Śląsku (dolnośląskie 8,48%, oraz w województwie łódzkim (7,34%, Łódź 11,69%,). Najniższy z kolei jest w województwach podkarpackim (2,15%), świętokrzyskim (2,41%) i małopolskim (2,50%).

Rysunek 18. Średnia roczna liczba oddanych mieszkań komunalnych na 1000 mieszkańców wg gmin w latach 2002-2020



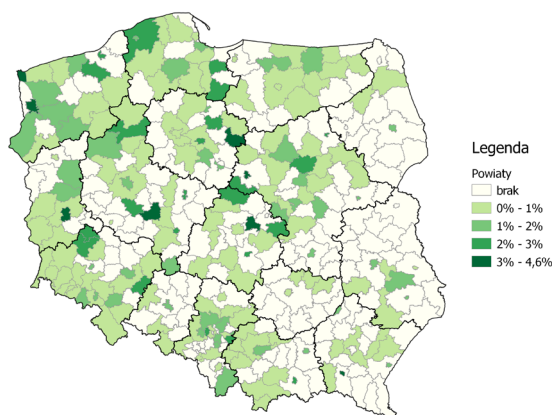
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Nowo oddawane mieszkania komunalne skoncentrowane są głównie w dawnym zaborze pruskim, tam też stanowią największy odsetek nowych mieszkań. W gm. Stępnica (zachodnio-pomorskie) 48% wszystkich mieszkań oddanych między 2002 a 2020 r. to lokale

komunalne – w Kaliszu Pomorskim i gm. Świecie nad Osą po 40%, gm. Orzysz 30%, gm. Sanniki i Piławie Górnej po 23%. Od 2002 r. w 38 powiatach nie powstało ani jedno nowe mieszkanie komunalne, a w 27 mniej niż 10 mieszkań.

2. Mieszkania czynszowe społeczne (TBS/SIM)

Rysunek 19. Udział społecznych mieszkań czynszowych (TBS/SIM) w ogólnym zasobie mieszkaniowym wg powiatów w 2020 roku



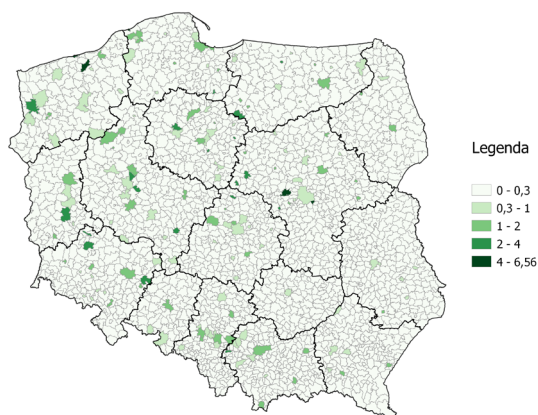
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Mieszkania czynszowe społeczne do niedawna powszechnie znane były jako TBS-y (Towarzystwa Budownictwa Społecznego), a od 2021 r. zostały zastąpione SIM-ami (Społecznymi Inicjatywami Mieszkaniowymi). Takie lokale przeznaczone na wynajem (z czynszami o wysokości znacząco poniżej rynkowej) budowane są przez spółki komunalne lub prywatne (non-profit) na gruntach wniesionych aportem do spółki przez samorządy. Mieszkania te zapewniają przystępne cenowo lokale dla wpadających w tzw. lukę czynszową (w której, według badań Fundacji Habitat for Humanity, znajduje się około 40% Polaków). Mieszczą się w niej osoby zbyt „zamożne” na

lokal komunalne, ale o zbyt niskich dochodach, by osiągnąć zdolność kredytową. W 2020 r. istniało 245 TBS-ów, które w swoim zasobie w posiadały ponad 106 tys. lokali w całym kraju, które były zlokalizowane przede wszystkim w województwach mazowieckim (14 409, 0,60% całego zasobu; Płock 4,39%), zachodniopomorskim (13 691, 2,02% całego zasobu, Szczecin 4,53%; Świnoujście 3,44%) i śląskim (12 489; Zabrze 2,28%; Jaworzno 2,20%).

Wysoki udział TBS-ów w całym zasobie jest też w województwach pomorskim (0,99%; pow. malborski 2,85%, słupski 2,44%) i lubuskim (0,91%; Zielona Góra 3,49%), a najniższe w świętokrzyskim (0,16%), podkarpackim (0,24%) i opolskim (0,28%). W pozostałych województwach najwyższy odsetek mieszkań czynszowych społecznych występuje w powiatach brzezińskim (4,60%), jarocińskim (4,28%), rypińskim (3,34%) i Krośnie (3,25%).

Rysunek 20. Średnia roczna liczba oddanych mieszkań społecznych czynszowych na 1000 mieszkańców wg gmin w latach 2002-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Od 2002 r. proporcjonalnie najwięcej mieszkań społecznych czynszowych wybudowano w gm. Karlino (zachodnio-pomorskie, 39% wszystkich mieszkań zbudowanych w tym okresie), Boguszo-
wie-Gorach (38%), Bielawie (29%), Oświęcimiu i Lidzbarku Warmiń-
skim (po 27%) oraz Polkowicach (25%). W 199 powiatach nie powsta-
ło ani jedno mieszkanie TBS od 2002 r., a w 185 w 2020 r. nie istniało
ani jedno.

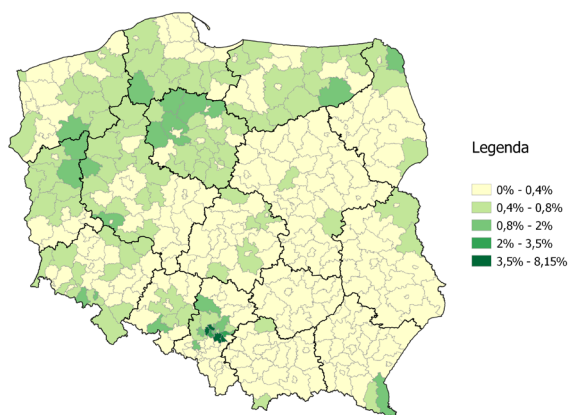
Między rokiem 2016 a 2020 w liczbach bezwzględnych najwięcej
mieszkań społecznych czynszowych zbudowano w Szczecinie (989),
Wrocławiu (668), Gdańsku (478) i Toruniu (418). Pośród niewoje-
wódzkich miast na prawach powiatu najlepsze wyniki osiągnęły Ja-
worzno (292), Ruda Śląska (165) i Krosno (159), a z pozostałych miast
położone na Dolnym Śląsku Głogów (144), Polkowice oraz Jelcz-La-
skowice (po 128). Warto wspomnieć też o niespełna 6-tysięcznym
Karliniu, które zbudowało 84 lokale, więcej niż niemal 700-tysięczna
Łódź.

3. Mieszkania zakładowe

Mieszkania zakładowe to lokale mieszkalne znajdujące się w dyspo-
zycji państwowych przedsiębiorstw, zakładów pracy i spółek, naj-
mowane są ich pracownikom. Najczęściej spotyka się mieszkania dla
górników, kolejarzy, leśników i wojskowych.

Najwięcej mieszkań zakładowych znajduje się w województwach
śląskim (1,59%), kujawsko-pomorskim (0,44%) i warmińsko-mazur-
skim (0,43%), a także niektórych w powiatach ulokowanych wzdłuż
wschodniej granicy.

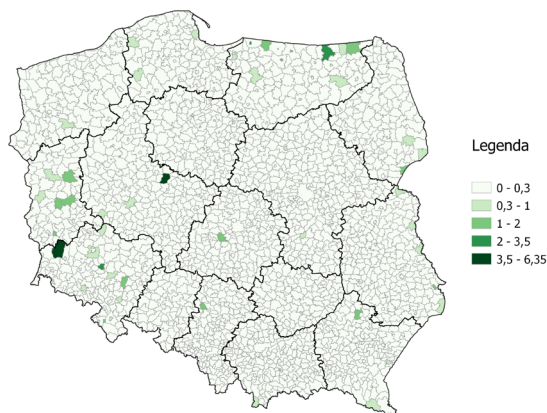
Rysunek 21. Udział mieszkań zakładowych w ogólnym zasobie mieszkaniowym wg powiatów w 2020 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Pomimo względnej rzadkości występowania w niektórych gminach mieszkania zakładowe stanowiły znaczny odsetek ogółu oddanych mieszkań – aż 50% w gm. Lelkowo (warmińsko-mazurskie), 44% w podwrocławskiej gm. Ruja, 36% w gm. Osiecznica (dolnośląskie), 31% w Braniewie, 30% w gm. Witkowo (wielkopolskie) oraz 26% w gm. Hanna (lubelskie).

Rysunek 22. Średnia roczna liczba oddanych mieszkań zakładowych na 1000 mieszkańców wg gmin w latach 2002-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Podsumowanie i rekomendacje

Mieszkania „przystępne cenowo” zlokalizowane są głównie na zachodzie i północy kraju, a także w województwach łódzkim i mazowieckim, jednak ich rozmieszczenie jest dość punktowe i niewystarczające w porównaniu do potrzeb. W niemal połowie powiatów nie istnieje ani jedno mieszkanie społeczne czynszowe. Zasób innych alternatyw dla mieszkań rynkowych – lokale komunalne i zakładowe – topnieje z każdym rokiem.

Dostępność mieszkań rynkowych, po latach poprawy, od 2017 r. zaczęła się pogarszać. Najem prywatny jest stosunkowo drogi, szczególnie na tle krajów zachodnioeuropejskich.

Potrzebne jest lepsze gospodarowanie istniejącymi zasobami komunalnymi na poziomie samorządów – zapewniane przez rząd centralny narzędzia prawne i przede wszystkim środki finansowe pozwalające na regularny audyt zasobu i weryfikację najemców. Niepopularną,

choć potrzebną decyzją może być ograniczenie wyprzedaży zasobu komunalnego – dziś w Wielkiej Brytanii bardzo powszechne są głosy, że program *Right-to-Buy* zainicjowany przez rząd Thatcher przyczynił się do spotęgowania skali kryzysu mieszkaniowego, z którym dzisiaj mierzy się kraj. Wiele dawnych mieszkań o niskim czynszu wróciło na rynek najmu, ale już z wielokrotnie wyższym czynszem „wolnorynkowym”.

W Polsce powinniśmy odejść od rozmowy: „Ile mieszkań brakuje?”, a zacząć zupełnie nową: „Ile jakich mieszkań brakuje i gdzie?”. Analizy zapotrzebowania na mieszkania (uwzględniające zmiany demograficzne, rozwój gospodarczy, strategiczne interesy państwa oraz zapobieganie niekorzystnym zjawiskom, np. suburbanizacji) powinny być podstawą tworzenia strategii przestrzennych kraju, województw i mniejszy jednostek samorządu.

W przygotowaniu takich strategii niezbędne są wysokiej jakości dane o demografii (obecne dane o ludności polskich miejscowości nie wliczają imigrantów, którzy w największych polskich miastach stanowią około 10% populacji, a w wymierny sposób przyczyniają się do większego zapotrzebowania na mieszkania) oraz istniejącym zasobie mieszkaniowym. Powinien być to jeden z „miękkich” priorytetów polityki mieszkaniowej rządu. Dobrym pierwszym krokiem może być udostępnienie danych spisu powszechnego w większej granulacji (z dokładnością np. do paru kwartałów miejskich, tak jak jest to w Wielkiej Brytanii). Kolejnym powinno być zbieranie danych o pustostanach w zasobie prywatnym (a nie tylko zasobach sektora publicznego, który posiada mniejszość zasobu mieszkaniowego w Polsce), a także o stanie technicznym budynków – podczas gdy w 2021 roku osiągnęliśmy rekordową ilość mieszkań na 1000 mieszkańców, wliczają się w to również niezamieszkałe lokale i mieszkania w stanie śmierci technicznej lub złym stanie, w których według Eurostatu mieszka 8% Polaków. Takie analizy powinny również stanowić bazę do przygotowywania studiów uwarunkowań i kierunków rozwoju oraz *stricte* planów miejscowych – gminy powinny być pozbawione możliwości nieograniczonego alokowania gruntów pod tereny mieszkaniowe, gdyż pro-

wadzi do niekontrolowanej suburbanizacji i chaosu przestrzennego, których realne koszty ponoszą wszyscy Polacy.

Wspomniane analizy mogą posłużyć lepszej polityce budownictwa komunalnego i czynszowego społecznego. Analizując sytuację ekonomiczną ludności i mieszkaniową na danym obszarze, można wyznaczać obszary priorytetowe do budowy tanich mieszkań. Obecnie ich liczba, szczególnie w obszarze mieszkań społecznych czynszowych, jest zdecydowanie niewystarczająca.

Coraz częściej słyszy się o sukcesach budownictwa społecznego w małych i średnich miastach Polski. Tanie mieszkania w takich lokalizacjach mogłyby zapobiegać ich dalszej depopulacji i dać bodziec do rozwoju gospodarczego, pomagając w deglomeracji wzrostu gospodarczego, który silnie skoncentrowany jest w kilku największych ośrodkach.

Obecny model podaży mieszkań w Polsce jest wadliwy. Absolutna większość dostarczanych mieszkań zaspokaja potrzeby 30% populacji kraju, która posiada zdolność kredytową. Przykłady krajów, które pozornie uporały się ze statystycznym niedoborem mieszkań (jak Francja, Austria czy Łotwa) pokazują, że duża ilość mieszkań na rynku wcale nie powoduje spadku cen nieruchomości. Wraz z dalszym wzrostem cen mieszkań i wkraczaniem wielkich funduszy inwestycyjnych do Polski, najem będzie nieuchronnie coraz popularniejszym rozwiązaniem dla coraz większej rzeczy mieszkańców Polski. W takich sytuacji tym istotniejsze jest stworzenie konkurencji dla najmu instytucjonalnego oraz prywatnego w postaci mieszkań społecznych czynszowych, a także reformy funkcjonowania TBS-ów/SIM-ów – w sytuacji, gdy 44% Polaków nie posiada oszczędności, wymaganie kilkudziesięciotysięcznego wkładu własnego znacząco ogranicza dostęp wielu osobom znajdującym się w luce czynszowej.

Z jednej strony problemem jest wręcz nadmiar gruntów przeznaczonych pod zabudowę (tylko plany miejscowe wyznaczone dla jedynie 25% powierzchni kraju pozwalają na zamieszkanie 60 mln ludzi), a z drugiej strony inwestorzy coraz częściej mówią o niedoborach dobrych gruntów pod zabudowę. Jednym z rozwiązań mogłaby

być kompleksowa reforma systemu planistycznego i bardziej proaktywna polityka państwa w planowaniu nowych osiedli i rozbudowie istniejących, powiązana z zachętami/przeszkodami podatkowymi, sterującymi podażą odpowiednich gruntów pod zabudowę w odpowiednich lokalizacjach. W perspektywie dramatycznego starzenia się społeczeństwa, co pociągnie za sobą cały szereg społeczno-gospodarczych skutków, Polsce potrzebna jest zintegrowana polityka przestrzenno-mieszkaniowa, by przeciwdziałać tym negatywnym zjawiskom (szczególnie w kontekście sytuacji w służbie zdrowia czy dostępu do transportu publicznego; rozwleczonej zabudowa pociągnie za sobą dramatyczny wzrost w kosztach utrzymania usług publicznych). Według najnowszego raportu Polskiego Instytutu Ekonomicznego roczne koszty chaosu przestrzennego w Polsce to 84,3 miliarda złotych rocznie. Przy utrzymaniu obecnego modelu rozwoju przestrzennego te koszty będą tylko rosnąć.

Nowo budowane mieszkania powinny też spełniać określone standardy, by łatwo można było je dostosować dla potrzeb wszystkich grup wiekowych. Dla przykładu, wiele gmin w Wielkiej Brytanii wymaga stosowania Lifetime Homes Standard przy projektowaniu nowych inwestycji mieszkaniowych. Co więcej, jeśli reforma planowania przestrzennego wzięłaby to pod uwagę, takie analizy mogłyby służyć wymaganiami od deweloperów dostarczania większej liczby konkretnych wielkości mieszkań na rynek zgodnie z szerszymi potrzebami mieszkaniowymi, a nie największą opłacalnością dla deweloperów. Mała liczba dużych mieszkań oddawanych w miastach przy jednoczesnym ułatwionym odrolnianiu ziemi wypycha wiele rodzin na przedmieścia, co skutkuje suburbanizacją, wyższymi kosztami utrzymania infrastruktury i problemami transportowymi.



Kosma Nykiel

Urbanista, łódzki działacz społeczny, podróżnik i redaktor. Absolwent University College London.

Paweł Łapiński

3. **Jak mieszkanie, to tylko na własność? Alternatywy dla zakupu nieruchomości**

Ponieważ coraz większej części Polaków, w tym przede wszystkim młodych rodzin, nie będzie stać na własne mieszkanie, konieczne jest rozwijanie sektora dostępnego cenowo mieszkalnictwa czynszowego. Istniejące ramy prawne pozwalają samorządom na uzyskanie atrakcyjnego dofinansowania na cele mieszkaniowe z funduszy rządowych. Skuteczność w ich pozyskiwaniu i wydatkowaniu będzie testem dla determinacji i sprawności organizacyjnej lokalnych władarzy. Ich skuteczność pod tym względem powinna być jednym z kryteriów, według jakich będą oceniani.

Polski rynek mieszkaniowy znajduje się w momencie przełomowym. Polityka niskich stóp procentowych banku centralnego prowadzona aż do połowy 2021 r. w reakcji na kryzys spowodowany przez pandemię COVID-19 przyspieszyła akcję kredytową banków w sektorze hipotecznym. Jednocześnie rosnąca inflacja w połączeniu z osłabionym skandalami rynkiem kapitałowym skłoniła indywidualnych posiadaczy gotówki do inwestycji w nieruchomości. Skutkiem tych zmian był dalszy wzrost cen nieruchomości.

Art. 75 Konstytucji RP brzmi „1. Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. 2. Ochronę praw lokatorów określa ustawa”.

W związku z tym polityka mieszkaniowa nie powinna się w naszym kraju ograniczać do ochrony prawnej wolnego rynku, ale musi również zawierać w sobie element aktywnych działań ze strony władzy publicznej.

Aby opisać polski rynek mieszkaniowy nie wystarczy jednak ograniczyć się do policzenia mieszkań w kraju ani nawet opisać ich geograficzną lokalizację. Kluczowym elementem jest forma prawna tytułu do lokalu. Wpływa ona na sposób w jaki korzystamy z mieszkania, ma kluczowy wpływ na domowe finanse i w pewnym stopniu determinuje najważniejsze wybory życiowe lokatorów.

Formy prawa do mieszkania w Polsce

Zdecydowanie najpopularniejszym modelem tytułu prawnego do mieszkania jest w Polsce własność.

W roku 2019 84,2% mieszkańców Polski [mieszkało w lokalach własnościowych](#). W analizach publicystycznych liczba ta bywa przywoływana jako dowód na przywiązanie Polaków do własności, często uzasadnione potrzebą niezależności i poczucia bezpieczeństwa. Stan obecny w dużej mierze wynika jednak z modelu uwłaszczenia spółdzielni mieszkaniowych funkcjonujących od czasów PRL, który od roku 2000 pozwalał na wydzielenie własności poszczególnych lokali.

Badania na temat faktycznych preferencji odnośnie do formy posiadania [przeprowadzili](#) w 2016 r. Michał Rubaszek i Adam Czerniak na reprezentatywnej grupie 1005 Polaków. 58,6% respondentów na pytanie o preferowaną formę tytułu do lokalu wybrało własność wobec 17,3% wskazujących na najem (pozostali nie wybrali żadnej z opcji). Odsetek zwolenników własności był wyższy wśród osób zajmujących mieszkanie własnościowe. Na pytanie o zdanie bliższe przekonaniom 80,7% wskazało na „zakup ma więcej zalet niż najem” a pozostałe 19,3% na „najem ma więcej zalet niż kupno”. Ze zdaniem „Wolę kupić mieszkanie na kredyt, nawet gdy jest to

mniej opłacalne finansowo niż najem” zgodziło się 47,2% ankietowanych a nie zgodziło się 24,9% (pozostali odpowiedzieli „nie mam zdania”). Do powyższych badań należy podchodzić z pewną dozą ostrożności, nie tylko ze względu na ograniczoną próbę badanych. Od czasu przeprowadzania ankiety na rynek nieruchomości miał wpływ postępujący wzrost cen jak też zmiany regulacyjne i rządowe wsparcie finansowe dla innych form najmu niż najem indywidualny.

Podwyższenie stóp procentowych zweryfikuje w najbliższym czasie na ile popyt na mieszkania własnościowe wynikał z przywiązania Polaków do tej formy posiadania, a na ile z rynkowego oportunizmu. Kluczowe przy tym dla dynamiki rynku nieruchomości będą decyzje tej grupy lokatorów, którzy będą się decydować na przeprowadzkę – w szczególności młodzi ludzie usamodzielniający się i zakładający rodziny. W miarę wzrostu cen nieruchomości własność będzie dla wielu z nich nieosiągalna.

W warunkach słabo rozwiniętego rynku kapitałowego, dodatkowo osłabionego serią skandali, wiele osób decydowało się ostatnio na zakup nieruchomości, za gotówkę bądź na kredyt, jako pewną i jednocześnie rentowną inwestycję. Jeżeli była ona przeznaczona pod własne potrzeby mieszkaniowe to odzwierciedlało potrzeby nabywcy w momencie podjęcia decyzji o zakupie, często skądinąd podyktowanej pośpiechem w obliczu szybko znikających z rynku nieruchomości, na ogół znajdujących się wówczas we wczesnych fazach realizacji. Nabywca indywidualny może przy tym nie brać pod uwagę czynników, których świadomi są inwestorzy instytucjonalni, takich jak spodziewany konsekwentny wzrost cen energii. Podejmując decyzję o zakupie mieszkania nabywca indywidualny może również nie uwzględniać warunków, jakie panują w otoczeniu, takich jak chociażby dostęp do przedszkoli i szkół, zakładając, że zostaną one zapewnione przez samorząd wraz z zasiedleniem nowopowstałego osiedla. Konsekwencją tych tendencji jest powstawanie budynków pozbawionych potrzebnej infrastruktury i niedostosowanych do wyzwań przyszłości.

Najem komercyjny w Polsce wciąż jest niezbyt popularny

Alternatywą dla osób, które nie chcą lub nie mogą sobie pozwolić na kupno mieszkania pozostaje najem. Według danych Eurostatu w 2019 roku 4,2% mieszkańców Polski mieszkało w lokalach wynajmowanych po stawkach rynkowych. Możliwe, że jest to liczba zaniżona ze względu na niezgłaszanie umów najmu w celu unikania opodatkowania.

Obecnie na rynku najmu dominuje wynajmowanie mieszkań przez indywidualnych wynajmujących. Jest to bardzo elastyczna umowa pozwalająca na dopasowanie do potrzeb stron. Ze względu na niedobór mieszkań, przede wszystkim w większych miastach, w negocjacjach przewagę mają wynajmujący. Mimo że ustawa o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy pozwala na pobieranie kaucji w wysokości rocznego czynszu to z pobieżnej analizy ogłoszeń na portalach wynika, że standardem rynkowym jest stawka w wysokości jedno- lub ewentualnie dwumiesięcznego czynszu. Ze względu na łatwość zakończenia umowy (przede wszystkim ze strony najemcy) jest to forma prawna pozwalająca na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w miarę szybko, przy niskich barierach wejścia, z możliwością zmiany mieszkania w razie potrzeby. Ze względu na brak przywiązania do danego mieszkania najemca może zamieszkać bliżej miejsca pracy lub okolicy zapewniającej dostęp do potrzebnej infrastruktury. Podobnie, w razie powiększenia się rodziny lub wyprowadzki dzieci można zmienić mieszkanie na takie odpowiadające aktualnym potrzebom.

W badaniu Rubaszka i Czerniaka wśród zadawanych pytań o zalety najmu jedynie odpowiedź „najem pozwala na mobilność” uzyskała większość pozytywnych odpowiedzi (58,8% na „tak” wobec 17,7% na „nie”). W badaniu [Think Co](#) 61,5% ankietowanych wśród czynników ważnych przy decyzji o najmie nieruchomości wskazało brak możliwości zakupu. Wspomniana ustawa o ochronie praw lokatorów (...) zapewnia, przynajmniej w założeniu, bezpieczeństwo najemcy na wypadek konieczności opróżnie-

nia lokalu. Opróżnienia lokalu bez wskazania lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie (nazywane potocznie „eksmisją na bruk”) nie wykonuje się w okresie zimowym, od 1 listopada do 31 marca. Sąd, orzekając o opróżnieniu lokalu, ma obowiązek orzec o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego z gminą wobec kobiety w ciąży, małoletniego, osoby niepełnosprawnej lub ubezwłasnowolnionej (ostatnie trzy wraz z opiekunem), osoby obłożnie chorej, emeryta lub rencisty spełniającego kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, bezrobotnego i innych grup osób określonych w uchwale gminy, o ile te osoby nie mają gdzie mieszkać.

W praktyce w zasobach mieszkaniowych wielu gmin nie ma wystarczającej ilości lokali, aby zapewnić wypełnienie uprawnienia do najmu socjalnego. W takim wypadku właścicielowi nieopróżnionego lokalu przysługuje odszkodowanie od gminy. Sposobem na trudności wynajmujących z eksmisją najemcy jest najem okazjonalny, w którym w formie aktu notarialnego najemca poddaje się egzekucji po zakończeniu umowy i wskazuje lokal, do którego może się wyprowadzić.

Obecnie jednak przepisy o opróżnieniu lokalu pozostają martwe, ponieważ zgodnie z ustawą o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych w „w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 nie wykonuje się tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego”.

W badaniu Rubaszka i Czerniaka wśród czynników zmniejszających komfort najmu w Polsce na pierwszych trzech miejscach znalazły się: nadmierne ograniczenia w zakresie aranżacji nieruchomości (56,8% odpowiedzi „zgadzam się” wobec 12,9% „nie zgadzam się”), niewystarczająca ochrona przed eksmisją (56,7% do 12,1%) i brak ochrony przed zmianami wysokości czynszu

(56,2% do 12,7%). W ostatnim czasie zaobserwować można było serię artykułów prasowych opisujących warunki w mieszkaniach na wynajem, inspirowanych zdjęciami i opiniami publikowanymi w grupach na portalach społecznościowych. Publikacje te zwracały uwagę na niski standard oferowanych mieszkań, chwilami bardzo mały metraż i nietypowe aranżacje, często wynikające z ograniczonej przestrzeni lokalu. W opowieściach o relacjach wynajmujących i najemców można usłyszeć o odmiennych oczekiwaniach związanych z wykonywaniem umowy najmu, nierzadko podyktowanych nieznaną ustawą o ochronie praw lokatorów. Nie udało nam się znaleźć naukowych opracowań, które opisywałyby te stosunki.

Nowym, szczególnym rodzajem najmu w Polsce jest wprowadzony w 2017 roku najem instytucjonalny. Wynajmującym w tym przypadku jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wynajmu lokali.

Podobnie jak w przypadku najmu okazjonalnego, najemca składa w momencie zawierania umowy notarialne oświadczenie o poddaniu się egzekucji, co ma za zadanie chronić wynajmującego. W ostatnim okresie widoczne jest przyspieszenie aktywności w tym segmencie rynku nieruchomości. Według [raportu Knight Frank i Dentons](#) zapowiadanych przez deweloperów jest obecnie 25 600 mieszkań w obszarze PRS (Private Rented Sector) a 4 400 jest już w budowie. Możliwe, że te szacunki nie uwzględniają części inwestycji, gdzie fundusz inwestycyjny wykupuje od dewelopera część lub całość nowopowstałego budynku.

W założeniu najmowanie od podmiotu profesjonalnego ma ułatwić życie najemcy. Inwestor jest zainteresowany długoterminowym zwrotem z inwestycji, przez co preferowane są umowy na dłuższy okres (ale, zgodnie z ustawą, tylko na czas określony). Ze względu na długoterminową perspektywę inwestora powinien on brać pod uwagę nie tylko standard wynajmowanych mieszkań ale również oszczędność energii, dostęp do infrastruktury i usług. Budowanie całych budynków mieszkalnych w celu wynajmowania w

modelu instytucjonalnym umożliwia wydzielenie odpowiednich przestrzeni wspólnych. Ustawa dopuszcza również stworzenie w ramach najmu instytucjonalnego modelu dojścia do własności, gdzie najemca po pewnym okresie regularnych wpłat staje się właścicielem swojego mieszkania. Stworzenie modelu FINN (Firma Inwestująca w Najem Nieruchomości, odpowiednik angielskiego REIT) pozwala dodatkowo inwestować w fundusz inwestycyjny w formie spółki akcyjnej wynajmujący nieruchomości mieszkaniowe bez konieczności kupowania własnego mieszkania na wynajem. Tym samym oddzielane są dwie funkcje mieszkania: mieszkaniowa i inwestycyjna. W założeniach ma to zapewnić dopływ środków od inwestorów instytucjonalnych i indywidualnych na budowę większej ilości mieszkań i profesjonalizować polski rynek najmu.

Poza stworzeniem ram prawnych dla ich funkcjonowania władze centralne ani samorządy nie wspierają szczególnie rozwoju najmu instytucjonalnego. Państwowe inicjatywy takie jak Fundusz Mieszkań na Wynajem i inwestycje PFR Nieruchomości nie spełniają pokładanych w nich nadziei. Mimo to, ze względu na deficyt mieszkań, ten segment rynku ma przed sobą perspektywę rozwoju w najbliższych latach. Zagrozić mu może niepewne otoczenie regulacyjne, w tym prawo podatkowe, które potencjalnie może istotnie wpłynąć na model biznesowy wynajmu instytucjonalnego. Podobnie jak w innych formach najmu, może on w najbliższej przyszłości być wybierany nie tylko ze względu na elastyczność dla najemcy, ale przede wszystkim ze względu na brak wystarczającej zdolności kredytowej znacznej części populacji Polski.

Mieszkania dostępne cenowo dla wpadających w „lukę czynszową”

Wiele osób ze względu na swoją sytuację życiową nie jest sobie w stanie pozwolić ani na kupno mieszkania na własność ani na najem według stawek rynkowych. Wspomniana na wstępie rozdziału odpowiedzialność państwa za zaspokojenie potrzeb mieszkani-

wych tych osób została przekazana jednostkom samorządu terytorialnego, przede wszystkim gminom.

Według ustawy o ochronie praw lokatorów (...) „tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy”. Według Eurostatu, w mieszkaniach najmowanych w różnych formach, z czynszem niższym od rynkowego zamieszkiwało 11,6% populacji kraju. Oprócz najmu komunalnego według stawek, które powinny umożliwić właścicielowi utrzymanie nieruchomości wyróżniamy również najem socjalny, gdzie czynsz jest obniżony ze względu na sytuację życiową najemcy. Wprowadzone w ostatnich latach zmiany umożliwiają m. in. na weryfikację dochodów najemcy jak też zaproponowanie mniejszego lokalu, jeżeli ten obecnie zajmowany jest zbyt duży.

W ramach swoich prac Najwyższa Izba Kontroli [wskazała](#) na spadek ilości lokali w zasobach mieszkaniowych kontrolowanych gmin. Wiąże się to z trudnością w utrzymaniu nieruchomości przy czynszach niższych od rynkowych i znacznych zaległościach w uiszczaniu czynszu. Ponadto 81% zasobów w badanych gminach to budynki oddane do użytku przed 1945 rokiem, przez co często konieczne są ich remonty. Gminie przez to bardziej opłaca się odsprzedać lokal (na ogół dotychczasowym najemcom) niż dokładać się do napraw. Mimo to, do mieszkań komunalnych ustawiają się długie kolejki chętnych i gminy nie są w stanie odpowiedzieć na zaspokojenie potrzeb. Uzupelnianie gminnego zasobu mieszkaniowego często nie należy do priorytetów samorządu. Przy ograniczonych zasobach finansowych bardziej korzystne politycznie może być przeprowadzenie inwestycji, które służą szerokiej grupie potencjalnych wyborców, np. budowa drogi a nie inwestycja, która zaspokaja potrzeby (choć podstawowe) jedynie jednego gospodarstwa domowego na raz.

Szansą na zapewnienie mieszkania tym, którzy nie mogą sobie pozwolić na zakup bezpośrednio od dewelopera są Społeczne

Inicjatywy Mieszkaniowe (SIM), które zastąpiły wcześniejsze TBS. O ile poza zmianą nazwy nie nastąpiła zasadnicza zmiana zasad ich funkcjonowania to rząd (za pośrednictwem BGK) zaczął obficiejszy subsydiować ten rodzaj mieszkalnictwa.

W kontekście znaczenia mieszkalnictwa dostępnego cenowo często przytaczane są szacunki Habitat for Humanity wskazujące na 40% lukę czynszową, tj. odsetek ludzi, którzy ani nie mają wystarczającej zdolności kredytowej ani nie spełniają kryteriów do zapewnienia im mieszkania komunalnego. W praktyce problem ten może być jeszcze większy ze względu na ograniczone zasoby mieszkaniowe samorządów.

SIMy mogą stanowić ważną część w odpowiedzi na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych tej grupy mieszkańców. Mogą być zakładane w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjnej lub spółdzielni osób prawnych. O ile większość z nich jest zakładanych przez samorządy to nie istnieją ograniczenia dotyczące grona inicjatorów, co otwiera pole do współpracy dla organizacji pozarządowych, związków wyznaniowych i przedsiębiorców (np. budujących mieszkania przyzakładowe). SIMy mogą też wchodzić w umowy z samorządami, co pozwala na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób niezamożnych i o średnich dochodach poza gminnym zasobem mieszkaniowym.

Zaangażowanie samorządu pozwala na modelowanie grupy najemców pod kątem wieku, niepełnosprawności, rozmiaru gospodarstwa domowego i dochodów. Pozwala to na stworzenie różnorodnych mikro-społeczności. Stwarza to też pole do współpracy z sektorem pozarządowym, który w takim budynku może prowadzić inicjatywy dla wykluczonych grup społecznych. Ponadto, gdy samorząd występujący w roli inwestora ma wpływ na otoczenie nieruchomości, w tym infrastrukturę (także tę zieloną), dostęp do usług i otoczenie. W ten sposób może zapewnić dostęp do niektórych usług (np. przedszkola) również dla innych mieszkańców w okolicy.

W przypadku SIMów możliwe jest również stworzenie modelu dojścia do własności. Mieszkanie z ekonomicznym czynszem może być bardzo skutecznym sposobem na przywiązanie do miejscowości mieszkańców i jednocześnie podatników, co może być istotne dla mniejszych miejscowości i miejscowości zmagających się z depopulacją. Podobnie, samorząd może wykorzystać mieszkania z obniżonym czynszem jako zachętę przyciągającą pracowników z deficytowych zawodów, np. w służbie zdrowia.

Państwo proponuje również najem na zasadach rynkowych w inwestycjach PFR Nieruchomości. Pod budowę budynków miały być wykorzystywane grunty Skarbu Państwa, spółek Skarbu Państwa i agend rządowych. Mimo hucznych zapowiedzi na 31.08.2021 powstało w ramach tego programu 1 839 mieszkań a 2 677 jest w budowie. Ponadto, z informacji prasowych wynika, że czynsze w tych inwestycjach bywają wyższe od stawek rynkowych. Dużo do życzenia pozostawiają też często lokalizacje tych inwestycji.

Spółdzielnie i kooperatywy

Atrakcyjną alternatywą dla mieszkań własnościowych pozostają również spółdzielnie. Pozwalają one członkom na wykorzystanie pewnego efektu skali (np. budując budynek wielorodzinny lub osiedle domów jednorodzinnych) przy jednoczesnym pominięciu konieczności opłacania marży dewelopera. Mimo że zdecydowana większość spółdzielni mieszkaniowych w Polsce sięga korzeniami do PRL i zajmuje się obecnie głównie zarządzaniem nieruchomościami to w wielu miejscach kraju inwestorzy biorą sprawy we własne ręce i zrzeszają się w spółdzielnie w celu wybudowania nowych nieruchomości. Jest to z pewnością rozwiązanie dla osób gotowych do współpracy i kompromisu, jednak pozwala na większy wpływ na ostateczny kształt inwestycji niż w przypadku kupowania lokalu deweloperskiego. Na marginesie należy wspomnieć, że wielu Polaków w dalszym ciągu korzysta ze spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Po zmianach legislacyjnych prawo to nie odróżnia się zasadniczo od prawa własności.

Kolejnym rozwiązaniem są kooperatywy mieszkaniowe, gdzie na pierwszy plan wysuwa się zaangażowanie wszystkich członków i wspólne decydowanie o kształcie inwestycji. Obecnie pozostaje to obszar nieuregulowany, przez co nieliczne kooperatywy powstają na ogół w formie spółki cywilnej, bez osobowości prawnej, co utrudnia funkcjonowanie w obrocie prawnym, np. kontraktowanie wykonawców i uzyskanie kredytu.

Narodowy Program Mieszkaniowy wciąż dwa kroki za rzeczywistością

W ostatnich latach w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego (NPM) wprowadzono szereg zmian legislacyjnych oraz zapewniono nowe, rządowe źródła finansowania dla mieszkalnictwa. Celem programu jest zrównanie ilości mieszkań na 1000 osób do średniej unijnej, zapewnienie gminom możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i zmniejszenie liczby osób mieszkających w warunkach substandardowych o 38%.

Wszystkie trzy cele mają być osiągnięte do roku 2030, co wydaje się mało prawdopodobne. Kolejne reformy w mieszkalnictwie prawdopodobnie nie będą się odbywać w ramach NPM, ale niejako równoległe, w ramach inicjatyw unijnych takich jak Europejski Zielony Ład czy krajowy Polski Ład. Projekty takie jak termomodernizacja czy wymiana pieców będą przebiegać równoległe do krajowej polityki mieszkaniowej.

Ponadto, niektóre inicjatywy jak umożliwienie budowy małych domów bez pozwolenia na budowę będą jedynie pogłębiać istniejące problemy gospodarki przestrzennej. Obecnie kształt rozwoju sektora mieszkaniowego będzie przede wszystkim zależał od preferencji lokatorów, decyzji inwestorów prywatnych i umiejętnej współpracy samorządu z władzą centralną.

W momencie powstawania tego raportu procedowane były projekty ustaw ułatwiające dostęp do kredytu hipotecznego rodzi-

nom. Nie jest to pożądane rozwiązanie. Dofinansowania do kredytów prawdopodobnie podniosą jedynie presję na wzrost cen nieruchomości, nie wpływając długoterminowo na dostępność mieszkań. W przypadku miast, które się rozwijają, o wiele bardziej trafioną inwestycją byłoby dofinansowanie infrastruktury w nowopowstających dzielnicach połączone z dalszym wspieraniem mieszkalnictwa czynszowego, na czele z sektorem dostępnym cenowo.

Dużą niewiadomą pozostaje tempo wzrostu cen mieszkań, jednak w powszechnym przekonaniu, chociażby ze względu na deficyt mieszkań, ceny te będą dalej rosnąć. Ponieważ coraz większej części Polaków, w tym przede wszystkim młodych rodzin, nie będzie stać na własne mieszkanie, konieczne jest rozwijanie sektora dostępnego cenowo mieszkalnictwa czynszowego.

Istniejące ramy prawne pozwalają samorządom na uzyskanie atrakcyjnego dofinansowania na cele mieszkaniowe z funduszy rządowych. Skuteczność w ich pozyskiwaniu i wydatkowaniu będzie testem dla determinacji i sprawności organizacyjnej lokalnych władarzy. Ich skuteczność pod tym względem powinna być jednym z kryteriów, według jakich będą oceniani.



Paweł Łapiński

Członek zespołów Międzomiastowo oraz Polska na Mapie. Członek Klubu Jagiellońskiego. Absolwent prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim.

dr Alina Muzioł-Węclawowicz

4. Samorządy muszą być aktywnym graczem w polityce mieszkaniowej

Współczesne wyzwania cywilizacyjne związane z pandemicznym doświadczeniem izolacji w mieszkaniach oraz wyzwania społeczne, w szczególności prawo ludzi do godnego zamieszkania i dostępność mieszkań dla młodych, prowadzą samorządy lokalne w kierunku aktywnej polityki mieszkaniowej. Miasta muszą wziąć sprawy w swoje ręce. Mają jednak niewiele instrumentów wpływających na komercyjny rynek mieszkaniowy. Potrzeby w zakresie mieszkalnictwa społecznego są ogromne. Podobnie jest w sferze nowego budownictwa, modernizacji i remontów istniejącej substancji mieszkaniowej.

Podstawowymi wyzwaniami polskiego mieszkalnictwa są wysoki deficyt dostępnych mieszkań czynszowych i niski standard starej zabudowy. Od dawna eksperci [postulują znaczące zwiększenie udziału społecznego sektora czynszowego](#). Tego rodzaju mieszkania są dostępne dla gospodarstw o niskich i średnich dochodach z uwagi na niewielki koszt uzyskania prawa do użytkowania mieszkania (kaucji, ewentualnie partycypacji) i jego utrzymania (czynszu poniżej rynkowego).

Jeśli miasta chcą zawalczyć o swoją przyszłość, spowolnienie depopulacji, ochronę klimatu, poprawę warunków środowiskowych i jakości życia mieszkańców, powinny prowadzić strategiczną politykę mieszkaniową wykraczającą poza ustawowe zadania obligatoryjne. Takiej polityce od niedawna sprzyja część rządowych reform mieszkaniowych. Nie podejmuję się w tym miejscu całościowej oceny polityki mieszkaniowej państwa, po części dość

kontrowersyjnej i fragmentarycznej. Uważam, że warto skupić się na instrumentach finansowych. Te dają gminom nowe możliwości korzystania z funduszy publicznych w ramach programów rządowych.

Znacząco zwiększyła się dostępność i atrakcyjność rządowego wsparcia finansowego dla gmin realizujących bezpośrednio zadania mieszkaniowe (mieszkania komunalne) lub pośrednio – jako właściciele spółek komunalnych wykonujących program mieszkaniowy miasta (towarzystwa budownictwa społecznego, inne spółki komunalne).

Strategiczne podejście do mieszkalnictwa wymaga od miast szczególnej konsekwencji i wieloletnich działań. Formalnie wszystkie gminy w Polsce mają te same zadania obligatoryjne w zakresie mieszkaniowej pomocy swoim obywatelom. Potrzeby lokalne są jednak różne w poszczególnych gminach. Różnicuje je wielkość gminy, region, często też indywidualne uwarunkowania społeczno-ekonomiczne i historyczne oraz podejście władz lokalnych do mieszkalnictwa komunalnego/społecznego i rynkowego. Problemy mieszkalnictwa społecznego w sferze dostępności tych mieszkań i stanu technicznego starej, komunalnej zabudowy czynszowej koncentrują się w dużych miastach.

Celem analizy jest wskazanie jednostkom samorządów terytorialnych, w jaki sposób mogą wykorzystać instrumenty finansowe polityki państwa w realizacji lokalnych programów mieszkaniowych. Przedstawiamy również rekomendacje dla polityki państwa w zakresie wsparcia mieszkaniowych programów jednostek samorządu terytorialnego.

Przyjęto umowne rozróżnienie instrumentów finansowych państwa, wspierających jednostki samorządu terytorialnego na podstawowe i uzupełniające. Te drugie charakteryzują się mniejszym potencjałem wsparcia gmin w realizacji zadań mieszkaniowych, niemniej w danych uwarunkowaniach lokalnych powinny być wy-

korzystywane. Z założenia rekomendacje nie obejmują funduszy europejskich w perspektywie budżetowej 2021-2027, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Krajowego Planu Odbudowy. Z tych źródeł będą dostępne znaczące środki na podniesienie efektywności energetycznej budynków mieszkalnych, ograniczenie emisji zanieczyszczeń, w tym gazów cieplarnianych, oraz zapewne na poprawę sytuacji mieszkaniowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w szczególności na obszarach objętych programami rewitalizacji.

Najważniejsze wymiary samorządowej polityki mieszkaniowej

Strategiczne podejście do spraw mieszkalnictwa powinno w szczególności uwzględniać:

- w wymiarze finansowym – maksymalnie intensywne wykorzystanie funduszy zewnętrznych na realizację projektów mieszkaniowych (programów rządowych, funduszy unijnych, środków na rzecz ochrony klimatu i wzrostu efektywności energetycznej);
- w zakresie podmiotowym – adresowanie instrumentów i programów polityki lokalnej do wszystkich grup obywateli przy skupieniu uwagi na grupach społecznych niemogących zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na zasadach komercyjnych;
- w wymiarze instytucjonalnym – zlecenie zadań specjalistycznym podmiotom gospodarczym (towarzystwom budownictwa społecznego, innym spółkom komunalnym), współpracę z organizacjami sektora pozarządowego, szczególnie w socjalnych sprawach mieszkaniowych, oraz podmiotami prywatnymi;
- w wymiarze zarządczym – opracowywanie dokumentów programowych (Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy i innych

opracowań obligatoryjnych powiązanych ze sferą mieszkaniową, w tym planistycznych, oraz dokumentów nieobligatoryjnych w rodzaju programu polityki mieszkaniowej, gminnego programu rewitalizacji), prowadzenie szczegółowych baz danych, monitoringu i ewaluacji programów gminnych i sytuacji na lokalnych rynkach mieszkaniowych;

- w wymiarze społecznym – uwzględnienie zróżnicowanych potrzeb słabszych ekonomicznie grup obywateli, prowadzenie aktywnej gospodarki zasobami komunalnymi, w tym mieszkaniami udostępnianymi na zasadach najmu socjalnego, z uwzględnieniem potrzeb szczególnie wrażliwych grup (seniorów, wychowanków pieczy zastępczej, osób długotrwale chorych, samotnych, nie-samodzielnych, doświadczających bezdomności);
- w warstwie komunikacyjnej – systematyczne, otwarte informowanie opinii publicznej o osiągniętych efektach, wyzwaniach i problemach; konsultowanie planowanych przedsięwzięć;
- w wymiarze przestrzennym – prowadzenie odpowiedzialnej polityki przestrzennej, dającej podstawy tworzenia miasta zwartej, funkcjonalnego, odpornego, estetycznego i wygodnego dla mieszkańców, z zachowaniem zasad przemieszania społecznego.

Podstawowe instrumenty finansowego wsparcia gmin

Spółeczny sektor mieszkaniowy tworzą budownictwo i mieszkalnictwo komunalne oraz realizowane przez specjalne spółki towarzystwa budownictwa społecznego (TBS) lub społeczne inicjatywy mieszkaniowe (SIM). Z uwagi na to, że nie ma różnic programowych, finansowych czy operacyjnych między TBS a SIM, w dalszej części tekstu przyjęto starsze określenie – towarzystwo budownictwa społecznego – TBS. W opracowaniach informacyjnych często

można spotkać skróty SBK (społeczne budownictwo komunalne) i SBC (społeczne budownictwo czynszowe).

Programy wyróżniają się pomocą finansową ze środków publicznych, nierynkowymi zasadami udostępniania mieszkań najemcom, realizacją przez podmioty nienastawione na zysk.

Od końca 2015 r. mamy do czynienia ze zmianami w zakresie regulacji finansowych instrumentów wsparcia w obszarze mieszkalnictwa, w szczególności społecznego mieszkalnictwa czynszowego.

Podstawowe instrumenty finansowego wsparcia państwa tworzenia lub modernizacji zasobów mieszkaniowych tworzonych przez gminy lub na potrzeby gmin sprowadzają się do jednego systemu preferencyjnego finansowania kredytowego i działalności trzech funduszy – Funduszu Dopłat (FD), Funduszu Termomodernizacji i Remontów (FTiR) oraz Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa (RFRM).

Ten ostatni rozpoczął działalność w 2021 r. Ma charakter czasowy, istotą działania jest wsparcie dostępności społecznych mieszkań na wynajem w związku z pandemią COVID-19. Fundusz Dopłat służy bezwrotnemu wsparciu budowy mieszkań czynszowych adresowanych do osób o niskich dochodach i/lub znajdujących się w szczególnej sytuacji życiowej. Funkcjonuje od 2007 r., przy czym od 5 marca 2021 r. znacząco zwiększono maksymalny udział dotacji w kosztach budowy.

Fundusz Termomodernizacji i Remontów funkcjonuje od 1999 r., od 2009 r. ze środków FTiR udzielane są trzy rodzaje wsparcia: termomodernizacyjna, remontowa i kompensacyjna. Preferencyjne finansowanie kredytowe jest adresowane w podstawowym wymiarze do towarzystw budownictwa społecznego, spółdzielni mieszkaniowych (mieszkania lokatorskie i na wynajem), innych spółek komunalnych inwestujących w mieszkania na wynajem na zasadach *Ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*. Programy

wsparcia przedsięwzięć mieszkaniowych obsługuje Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK).

Instrumenty wsparcia o charakterze podażowym dotychczas nie przyniosły oczekiwanych efektów. Należy wspomnieć, że w przeszłości zapotrzebowanie na środki w ramach programów pomocowych częstokroć znacząco przewyższało dostępne środki określone w ustawach budżetowych. Powodowało to wstrzymywanie naboru wniosków lub stosowanie dodatkowych kryteriów kwalifikacyjnych i odsyłanie części wniosków, mimo że spełniały wymogi formalne.

Dlaczego warto wspierać TBS?

Działalność podstawową TBS stanowi budowa (również adaptacja, modernizacja, przebudowa) i eksploatacja budynków na zasadzie najmu. Preferencyjne finansowanie kredytowe SBC przez Bank Gospodarstwa Krajowego może objąć do 80% kosztów przedsięwzięcia, oprocentowanie odpowiada stopie WIBOR 3M, a [kredyt jest udzielany](#) na 30 lat. Od 2015 r. BGK dysponuje wystarczającymi zasobami finansowymi, by kredytować wszystkie przedsięwzięcia poprawne formalnie zgłaszane przez wnioskodawców zweryfikowanych pod kątem zdolności kredytowej.

Dla gmin istotne są następujące walory budownictwa mieszkaniowego TBS:

- udostępnianie mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach osobom o średnich dochodach; osobami o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych z tak zwanej luki czynszowej (dochody za wysokie, by wynajmować mieszkania komunalne, za niskie, by wynajmować na rynku lub kupić mieszkanie) są najczęściej ludzie młodzi;
- możliwość powiększania zasobu społecznych mieszkań czynszowych bez angażowania środków budżetu gmi-

ny i jej zadłużania przy ewentualnym dokapitalizowaniu spółki TBS aportem nieruchomościowym;

- możliwość tworzenia różnych montażu finansowych przy realizacji inwestycji TBS celem zwiększenia dostępności mieszkań dla osób o niskich dochodach i szczególnych potrzebach; w praktyce czynsze w takich zasobach są niskie, zbliżone lub równe czynszom komunalnym w zasobach dobrej jakości;
- możliwość udostępniania mieszkańcom bezpiecznego najmu (umowy najmu na czas nieoznaczony, czynsz regulowany o przewidywalnym poziomie wzrostu).

Do barier rozwoju inwestycji TBS zalicza się powszechne stosowanie partycypacji; powoduje to poważną barierę dostępności mieszkań w zasobach TBS i obniżenie popytu ze względu na koszt partycypacji. Dodatkowym problemem jest presja prywatyzacyjna, która utrudnia stabilizację społecznego sektora czynszowego.

Nową formą wsparcia społecznego budownictwa czynszowego są dotacje dla gmin ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa (RFRM). Od stycznia 2021 r. gminy mogą wnioskować o dotacje w wysokości maksymalnie 3 mln zł na sfinansowanie części lub całości wydatków gminy na objęcie udziałów lub akcji w tworzonej albo działającej spółce TBS/SIM. Dostępne są także dotacje w wysokości maksymalnie 10% wartości kosztów budowy przedsięwzięcia współfinansowanego kredytem SBC.

Do końca 2020 r. w Polsce działało ponad 220 TBS – kredytobiorców BGK, a mieszkania TBS były zlokalizowane w 250 miejscowościach różnej wielkości. Z chwilą uruchomienia RFRM liczne gminy we współpracy z Krajowym Zasobem Nieruchomości (KZN) przystąpiły do tworzenia spółek SIM o charakterze międzygminnym. Udziałowcami z reguły jest kilka lub kilkanaście gmin i KZN. Te inicjatywy nie mają jeszcze efektów realizacyjnych, trudno zatem ocenić ich potencjał.

Dla małych miast, gmin miejsko-wiejskich i wiejskich skupienie się w jeden organizm gospodarczy przy wykorzystaniu atrakcyjnej dotacji może być rozwiązaniem dogodnym ze względu na obniżenie kosztów działania przy relatywnie niewielkim zapotrzebowaniu w poszczególnych miejscowościach na społeczne mieszkania czynszowe.

W większych miastach warto rozważyć strategię samodzielnego tworzenia spółki lub w partnerstwie z KZN, szczególnie jeśli posiada on w swoim zasobie grunty budowlane w tej miejscowości. Dotacje z RFRM przysługują i w tej sytuacji, a pełna autonomia właścicielska gminy sprzyja budowaniu lokalnego programu mieszkaniowego.

Dodatkowe korzyści współpracy gmin z TBS

W myśl zasady, że gminy mogą wykonywać swoje zadania własne w zakresie mieszkalnictwa, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób, rządowy program wspierania tworzenia mieszkań na wynajem zakłada dwie formy wsparcia gmin w rozszerzaniu zasobu mieszkań czynszowych. Ze środków Funduszu Dopłat gminy mogą [otrzymać dotacje na dofinansowanie realizacji zasobów czynszowych o umiarkowanych czynszach](#):

- do wysokości 35% kosztów, jeśli inwestorem jest podmiot inny niż gmina i realizuje inwestycję na podstawie umowy z gminą i gmina wskazuje najemców tych mieszkań;
- do wysokości 80% kosztów przedsięwzięcia, jeśli inwestorem jest TBS, a w umowie z gminą zawarto prawo gminy najmu lokali, których budowę objęto wsparciem, z prawem do podnajmowania osobom fizycznym spełniającym warunki otrzymania lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

W obydwu przypadkach partnerami gmin są właśnie TBS. Według danych BGK z 31 sierpnia 2021 r. z pierwszej z dotacji gminy

skorzystały w związku z realizacją 13 przedsięwzięć z 785 mieszkańiami (ta forma dotacji funkcjonuje od 2019 r.). Z drugiej formy, kierowanej tylko dla TBS i spółek komunalnych, gminy skorzystały 121 razy, a wybudowano łącznie 3423 mieszkania.

Słabością programu finansowego wsparcia jest złożoność procedur ubiegania się o finansowe wsparcie i silne regulowanie przepisami wykonawczymi szczegółowych rozwiązań. Podstawową zaletą jest od niedawna sama wartość wsparcia, sięgająca w większości przypadków 80% kosztów przedsięwzięcia. Powyższe odnosi się do wszystkich rodzajów przedsięwzięć i podmiotów uprawnionych do korzystania ze wsparcia Funduszu Dopłat.

TBS i SIM są dogodnym partnerem gmin również w realizacji innych przedsięwzięć mieszkaniowych związanych z realizacją mieszkań wspomaganych i chronionych z prowadzeniem projektów mieszkaniowych w ramach rewitalizacji.

Wsparcie budowy mieszkań komunalnych

Początkowo celem powołania Funduszu Dopłat w BGK była pomoc gminom w realizacji mieszkań socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. W kolejnych latach coraz więcej inwestycji współfinansowanych z FD objęło standardowe mieszkania komunalne, co wynikało z preferencji gmin, a od 2019 r. ze zmiany zasad wynajmowania lokali osobom o najniższych dochodach i objętych eksmisją. Od 2007 r. ze środków Funduszu Dopłat wsparto realizację 22,3 tys. lokali komunalnych budowanych bezpośrednio przez gminy. Ocenia się, że z udziałem FD powstało ok. 50% komunalnych inwestycji mieszkaniowych.

Mieszkaniowy zasób gminy stanowi bazę obligatoryjnych zadań własnych. Bezpośrednie mieszkaniowe inwestycje gmin są tu naturalnym rozwiązaniem, choć w opinii części ekspertów jednostki samorządu terytorialnego powinny delegować to zadanie innym podmiotom. Mieszkania komunalne budują również gminy dysponujące własnymi TBS lub innymi spółkami komunalnymi zajmujący-

mi się mieszkalnictwem. Jest to powszechna strategia, którą stosują duże miasta, i należy oczekiwać jej kontynuacji. Bezpośrednie tworzenie mieszkaniowego zasobu gminy daje miastom więcej autonomii w prowadzeniu programów o charakterze socjalnym.

W tym kontekście naturalne jest zalecenie, by gminy wykorzystywały również ofertę bezpośredniego wsparcia z FD. Oczekuje się, że w wyniku radykalnego zwiększenia udziału dotacji w kosztach przedsięwzięć mieszkaniowych w najbliższych latach nastąpi wyraźny wzrost liczby przedsięwzięć i ich wartości.

W gestii jednostek samorządu terytorialnego, w tym powiatów, pozostają sprawy zabezpieczenia dachu nad głową osobom w kryzysie bezdomności, mieszkania chronione, pomieszczenia tymczasowe. Gminy powinny tu szeroko współpracować z organizacjami pożytku publicznego, które również mogą korzystać z dotacji ze środków FD.

Działania remontowe i modernizacyjne

Mimo systematycznej poprawy warunków mieszkaniowych nadal duża część zasobów nie jest w pełni wyposażona w instalacje i urządzenia, znajduje się w budynkach o złym stanie technicznym. Wyzwanie zerowej emisyjności i zwiększenia efektywności energetycznej jest dla gmin szczególnie trudne. Trzeba podjąć systematyczne działania, nie ma jednej drogi wychodzenia z kryzysu substandardowości. Najwięcej mieszkań substandardowych znajduje się w zasobach komunalnych i prywatnych (wielorodzinnych objętych wcześniej publiczną gospodarką lokalową i w budynkach jednorodzinnych).

Miasta aktywnie angażujące się w działania na rzecz klimatu i tożsame z działaniami na rzecz poprawy warunków mieszkaniowych powinny przyjąć rolę promotora i doradcy dla innych właścicieli, szczególnie dla wspólnot mieszkaniowych i właścicieli domów jednorodzinnych, w sprawach zasad i źródeł finansowania remontów, modernizacji, termomodernizacji budynków i wymiany źró-

deł ogrzewania. Włodarze miast powinni również tworzyć lokalne programy likwidacji pustostanów komunalnych, w tym obejmujące transfer własności lub zlecenie zadań remontowych przyszłym użytkownikom.

Zmiany z 2020 r. w regulacjach dotyczących Funduszu Dopłat pozwalają na szersze wykorzystanie środków na cele remontowo-modernizacyjne. Zarówno bezpośrednie inwestycje gmin, jak i TBS jako ich partnerów pozwalają na pozyskanie 80% (85% w obszarach specjalnej strefy rewitalizacji) dotacji na takie działania. Również preferencyjne finansowanie kredytowe przez BGK obejmuje przedsięwzięcia polegające na adaptacji budynków do celów mieszkalnych, modernizacji, przebudowie czy rozbudowie.

Fundusz Termomodernizacji i Remontów w BGK służy od lat wspieraniu termomodernizacji opartej na audycie. Ze środków FTiR udzielane są przede wszystkim premie termomodernizacyjne, czyli spłaty części kredytu w wysokości 16% kosztów przedsięwzięcia lub 21% w przypadku, gdy wraz z realizacją termomodernizacyjną w budynku zostanie założona mikroinstalacja odnawialnego źródła energii o określonej mocy minimalnej.

Trwałość tego programu (funkcjonującego od 1999 r.) jest jego zaletą, natomiast ograniczeniem warunek korzystania z kredytu przy prowadzeniu prac termomodernizacyjnych. Na uwagę zasługuje idea takiego ograniczenia zużycia energii w wyniku procesu termomodernizacji, że oszczędności z tego tytułu sfinansują spłatę kredytu. Program ma wielu beneficjentów, mimo tego, że gminy rzadko go wykorzystują do termomodernizacji własnych zasobów mieszkaniowych. Najwięcej premii termomodernizacyjnych wykorzystały wspólnoty mieszkaniowe i spółdzielnie mieszkaniowe.

W kontekście potrzeb modernizacyjnych zwraca uwagę różnorodność instrumentów wsparcia poszczególnych typów działań. W grę wchodzi prezentowane wcześniej programy rządowe, program prowadzony przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska

i Gospodarki Wodnej „Czyste Powietrze” – wymiana źródeł ogrzewania w domach jednorodzinnych osób ubogich energetycznie, fundusze unijne. Oczekuje się zaangażowania wysokich środków w ramach Krajowego Planu Odbudowy.

Niezależnie od tego, czy gminy są udziałowcem i pośrednikiem danego programu pomocowego (jak w przypadku „Czystego Powietrza”), czy nie, warto, by podjęły się bardzo ważnej roli doradcy dla potencjalnych interesariuszy tych programów. Tylko one mają w swoim zasięgu specjalistyczne służby mogące przybliżyć zasady tych programów, pomóc w wypełnianiu wniosków o wsparcie finansowe. Takie miękkie działania są jedną z form wsparcia prywatnych właścicieli nieruchomości mieszkaniowych na rzecz zmniejszenia emisji zanieczyszczeń i zużycia energii.

Instrumenty uzupełniające

Z inicjatywy rządu powstały w Polsce podmioty budujące mieszkania na wynajem na zasadach rynkowych. Są wspierane przez państwo. W 2014 r. uruchomiono Fundusz Mieszkań na Wynajem (FMnW), w 2016 r. Polski Fundusz Rozwoju Nieruchomości (PFR Nieruchomości). Ten drugi jest narzędziem Narodowego Programu Mieszkaniowego w zakresie komercyjnego tworzenia zasobu mieszkań dostępnych na wynajem. Ostatnie lata przyniosły też wiele inicjatyw legislacyjnych prowadzących do zmiany reguł w budownictwie mieszkaniowym na zasadach wyjątków dających prawo odstępstwa od przepisów ogólnie obowiązujących lub bardzo wąskiego ujęcia podmiotowego.

Programy te są silnie promowane przez rząd jako zapowiedzi szybkich i korzystnych zmian w mieszkalnictwie czynszowym. Jednak odpowiadają jedynie specyficznym potrzebom i możliwościom, które należy dokładnie zdiagnozować pod kątem zapotrzebowania lokalnego pamiętając, że stawki czynszu są tu na poziomie rynkowym.

Udział gmin w tych programach nie zdejmuje z nich odpowiedzialności tworzenia zasobów własnych i w formule TBS, ponieważ

stawki czynszu nie pozwalają na osiedlanie w tych zasobach najemców o dochodach kwalifikujących do najmu socjalnego oraz - z zasady - najmu komunalnego. Często wykorzystywany jest wymóg „zdolności czynszowej” dla czynszów rynkowych lub minimalnie niższych. Najem instytucjonalny, stosowany w komercyjnym programie Mieszkanie+ PFR Nieruchomości, powoduje też słabszą ochronę prawną najemców oraz możliwość ponoszenia opłat dodatkowych (poza czynszem i opłatami za media), określonych jako opłata administracyjna.

Warto jednak pamiętać o inicjatywach współpracy gmin z KZN w latach 2017-2018, które nie dały żadnych efektów, o części komercyjnej programu Mieszkanie+, czyli tworzeniu spółek celowych gmin, lub ich TBS z PFR Nieruchomości w latach 2016-2019 ze słynną obietnicą premiera budowy 100 tys. dostępnych mieszkań czynszowych w ciągu 3 lat. Aktualnie realizowany jest program tworzenia międzygminnych SIM z udziałem KZN, który wyróżnia się na tle wcześniej promowanych rozwiązań dodatkowym finansowaniem publicznym, podnoszącym racjonalność programu z perspektywy gmin.

W proponowanym ujęciu instrumenty uzupełniające stanowią:

- komercyjny program Mieszkanie + PFR Nieruchomości – realizacja we współpracy z gminą mieszkań czynszowych na zasadach rynkowych z wykorzystaniem środków zamkniętego funduszu inwestycyjnego (Fundusz Mieszkań dla Rozwoju); mieszkania charakteryzują się atrakcyjnym standardem, przyszli najemcy muszą wykazać się zdolnością systematycznego opłacania rynkowego czynszu, mogą ubiegać się o wykup mieszkań w perspektywie kilku lat;
- „Mieszkanie na Start” – program dopłat do czynszu dla najemców lub podnajemców mieszkań nowo utworzonych lub poddanych rewitalizacji; dopłaty obniżają

wydatki na czynsz użytkowników mieszkań poza gminnych, w praktyce dotyczą zasobów PFR Nieruchomości (Mieszkanie +) i części nowo budowanych zasobów TBS;

- „Lokal za Grunt” – program umożliwiający nabywanie inwestorom nieruchomości publicznych z częściowym rozliczeniem mieszkaniami lub obiektami infrastruktury społecznej;
- komercyjne kredyty budowlane dla TBS ze środków własnych BGK – ścieżka finansowania projektów komercyjnych TBS, przeznaczonych dla najemców zainteresowanych dojściem do własności, pozbawiona obostrzeń ustawowych, typowych dla społecznych mieszkań czynszowych;
- Społeczne Agencje Najmu (SAN) – instytucje pośredniczące w wynajmowaniu mieszkań pomiędzy ich właścicielami (modelowo – prywatnymi właścicielami mieszkań nieużytkowanych na własne potrzeby) a osobami oczekującym na wynajem mieszkania od gminy.

Ten ostatni program zaliczono do kategorii instrumentów uzupełniających z uwagi na początkową fazę wdrożenia. Wcześniejsze, eksperymentalne wdrożenia agencji (Habitat for Humanity Polska we współpracy z miastem Warszawą, miasto Poznań) potwierdziły jej przydatność w zwiększaniu puli mieszkań do wynajęcia przez różne grupy osób niedysponujących samodzielnie mieszkaniami, w tym osób oczekujących w kolejce na wynajem mieszkania komunalnego. Co istotne, SAN otwiera prywatny sektor czynszowy na potrzeby najmu społecznego i stanowi jedną z nielicznych form włączenia tego sektora do działań społecznych.

Oczekiwania wobec polityki państwa

Wydaje się, że podstawowe oczekiwania wobec działalności państwa na rzecz rozwiązywania problemów mieszkaniowych

słabszych ekonomicznie i społecznie obywateli nie są szczególnie złożone. Niemniej od wielu lat mamy do czynienia z dość chaotycznymi, fragmentarycznymi interwencjami. Są to często interwencje o charakterze ratunkowym, usprawniające program, który wbrew założeniom prawodawcy już w inicjalnej fazie wdrożenia odnotowuje słabe efekty lub bariery nieantycypowane przez projektodawców.

Przykładowo, jeśli chce się zachęcić inwestorów instytucjonalnych do tworzenia zasobów mieszkań na wynajem, a regulacje z zakresu ochrony najemców powodują ryzyko zaległości czynszowych, to łatwiej jest ustanowić dla tych inwestorów specjalną formę najmu (najem instytucjonalny) niż pochylić się nad usprawnieniem sądowych procedur eksmisyjnych, by wszyscy właściciele mogli skuteczniej eksmitować najemcę niedotrzymującego umowy. Jeśli orientujemy się, że promowany program Mieszkanie+ nie oferuje czynszów niższych od rynkowych, ponieważ nie osiąga znaczącej pozycji na rynku i nie wypracuje tym samym efektu skali pozwalającego na obniżenie czynszów, to wprowadzamy specjalną formułę dotacji dla najemców nowo budowanych mieszkań. W tej sytuacji, finansując pomoc w pokrywaniu kosztów mieszkaniowych najemców, pomaga się też inwestorowi, który nie spełnił założonego przez siebie warunku konkurencyjnych czynszów. Równocześnie od wielu lat odkładana jest poważna reforma dodatków mieszkaniowych.

Postulat budowy szerokiego banku danych mieszkaniowych, prowadzenia szczegółowych badań i ewaluacji programów polityki mieszkaniowej zgłasza wiele środowisk. Prowadzenie polityki mieszkaniowej przez państwo i miasta jest utrudnione z powodu braku informacji na temat zapotrzebowania na mieszkania w różnych formach mieszkalnictwa w różnych układach przestrzennych, potrzeb mieszkaniowych ludzi, ograniczonej ewaluacji instrumentów polityki mieszkaniowej państwa i samorządów.

Czym innym są preferencje mieszkaniowe ludzi, a czym innym efektywne potrzeby. Wielu z nas marzy o domu z ogrodem w zielonym otoczeniu, ale gdy mierzymy się z wyzwaniem poprawy warunków mieszkaniowych i realnie oceniamy swoje możliwości, wówczas większość z nas szuka mieszkania większego o jeden pokój czy o 10 m². Czym innym są badania społeczne na reprezentatywnej próbie, a czym innym wywiady ankietowe organizowane przez firmy konsultingowe. Dość duże, choć nadal niewystarczające, są zasoby informacji o rynkach mieszkaniowych największych miast. Badają je główne firmy doradcze i pośrednictwa mieszkaniowego, eksperci Narodowego Banku Polskiego, same miasta też często zlecają różne analizy. Sytuacja w mniejszych gminach nie jest przedmiotem szczegółowych studiów.

Narodowy Program Mieszkaniowy (NPM) z 2016 r. jest (podobnie jak wcześniejsze rządowe programy mieszkaniowe) realizowany w części. Aktualnie więcej inicjatyw legislacyjnych obejmuje „działania komplementarne do NPM” niż zobowiązania programowe. Brakuje też konsekwencji programowej. Oficjalny priorytet rozwoju czynszowego sektora mieszkaniowego realizowano do końca 2020 r., ale już propozycje mieszkaniowe ujęte w Nowym Ładzie służą wspieraniu własności mieszkaniowej, i to w dość kontrowersyjnych formach.

Niewątpliwie korzystne zmiany zaszły w finansowaniu przez państwo programów bezpośrednio lub pośrednio wspierających gminy w prowadzeniu polityki mieszkaniowej dla swoich obywateli. Ważne, by te rozwiązania finansowe były konsekwentnie wspierane co najmniej przez kilkanaście lat, a poszczególne programy były systematycznie monitorowane i ewaluowane. Programy wykorzystujące środki Funduszu Dopłat, Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa oraz pozwalające na preferencyjne kredytowanie mieszkań na wynajem w formule TBS służą celowi NPM (*Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawo-*

wych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową), bezpośrednio realizowanemu przez gminy i spółki komunalne.

By efektywnie wspierać jednostki samorządu terytorialnego w realizacji tego celu, państwo powinno:

- zabezpieczyć w corocznych budżetach wystarczające środki, by na bieżąco współfinansować wszystkie przedsięwzięcia zgłaszane przez gminy, spełniające warunki formalne;
- chronić budżety gmin przed obciążeniami wywołanymi skutkami epidemii COVID-19 oraz realnie kompensować gminom ubytki przychodów własnych z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT, wynikające z reform podatkowych;
- przeciwdziałać prywatyzacji w zasobach mieszkaniowych powstających ze wsparciem środkami publicznymi;
- opracować w oparciu o środki krajowe i fundusze europejskie (spójności, Fundusz Sprawiedliwej Transformacji i Fundusz Odbudowy) jednolity, wieloaspektowy program ograniczania emisji zanieczyszczeń, oszczędzania energii i zmiany źródeł na ekologiczne oraz intensywnie go promować, by dostępne cenowo i powszechne stały się inwestycje modernizacyjne i termomodernizacyjne w całym sektorze mieszkaniowym;
- zapewnić właściwą pozycję mieszkalnictwa w strategicznych programach rozwojowych i społecznych w taki sposób, by dostępność mieszkań, w tym mieszkań dostosowanych do konkretnych potrzeb wrażliwych grup użytkowników, nie stanowiła bariery realizacji tego

programu (to np. program deinstytucjonalizacji pomocy społecznej, program wsparcia seniorów).

Ponadto należy włączyć problematykę mieszkaniową w zakres modyfikowanej Krajowej Polityki Miejskiej oraz projektowanej ustawy o zrównoważonym rozwoju miast.



dr Alina Muzioł-Węclawowicz

Ekspertka ds. polityki mieszkaniowej. Specjalizuje się w zagadnieniach mieszkalnictwa, rewitalizacji obszarów zurbanizowanych, rozwoju lokalnego i regionalnego, geografii miast.

dr inż. Michał Domińczak

4. Nie tylko wielkie osiedla. Przy budowie domów warto korzystać z alternatywnych metod budownictwa mieszkaniowego

Z cywilizacyjnego i społecznego punktu widzenia potrzebujemy w Polsce realizacji potrzeb mieszkaniowych w różnych formach własności prywatnej (indywidualnej lub spółdzielczej), najlepiej w postaci intensywnej zabudowy jednorodzinnej lub drobnoskalowej, niskiej zabudowy wielorodzinnej. Polityka mieszkaniowa musi uwzględniać więc nie tylko budowę osiedli w dużych miastach, ale również tanią i zwartą zabudowę w tych mniejszych. Z tego względu, dla potrzeb budownictwa mieszkaniowego realizowanego oddolnie metodą gospodarczą lub z niewielkim udziałem wyspecjalizowanych firm budowlanych, należy rozwijać tanie i proste technologie, które nie wymagają dużego udziału specjalistów.

Istotnym czynnikiem, mogącym pozytywnie wpłynąć na rynek mieszkaniowy w Polsce jest rozwój i upowszechnianie się różnego rodzaju alternatywnych metod i technologii budownictwa. Dla deweloperów np. prefabrykacja jest szansą na szybką, niezależną od warunków zewnętrznych i zmiennych kosztów pracy realizację inwestycji, co wpływa bezpośrednio na efektywność i wyniki finansowe. Standaryzowana konstrukcja to tańsze mieszkania. Natomiast w budownictwie indywidualnym nowe technologie wykorzystujące naturalne, pozyskiwane lokalnie surowce, stwarzają możliwość uniezależnienia się zarówno od deweloperów i firm wykonawczych, jak również dostaw wysokoprzetworzonych materiałów budowlanych.

Rozwijanie alternatywnych metod budownictwa powinno stanowić część krajowej strategii wspierania mieszkalnictwa. Dlatego też wymaga stworzenia kompleksowej, realizowanej na wszystkich szczeblach administracji polityki, obejmującej edukację, informację oraz zmiany przepisów urbanistycznych, budowlanych, podatkowych, celnych i środowiskowych.

Pomijając aspekt poznawczy i naukowy (budownictwo jako pole eksperymentu technologicznego), celem nadrzędnym rozwijania alternatywnych metod budownictwa mieszkaniowego powinna być lepsza niż w tzw. metodach tradycyjnych realizacja potrzeb mieszkaniowych, zarówno w zakresie ilości, jak i jakości przestrzeni mieszkalnej.

Poza tak zdefiniowanym priorytetem, przy ocenie i wartościowaniu alternatywnych metod budownictwa należy brać pod uwagę następujące czynniki: zużycie energii pierwotnej (osobno podczas wytwarzania materiałów budowlanych, procesu budowy i eksploatacji), trwałość, czas budowy oraz łatwość wznoszenia konstrukcji. Dodatkowym wskaźnikiem, który w mniejszym lub większym stopniu zależy zresztą od każdego z czterech wymienionych powyżej czynników jest ekologiczność. Dla uproszczenia można przyjąć, że jej poziom jest wprost proporcjonalny do trwałości a odwrotnie proporcjonalny do zużycia energii i czasu budowy.

Czym są alternatywne technologie budownictwa?

Określenie tzw. alternatywnych metod budownictwa mieszkaniowego wymaga zdefiniowania technologii typowych, czyli najbardziej rozpowszechnionych obecnie w budownictwie mieszkaniowym. Są to różnego rodzaju technologie murowane z użyciem elementów drobnowymiarowych oraz zewnętrznej izolacji termicznej wykonywanej w tzw. technice lekkiej mokrej. Za typowe uznaje się dominujące we współczesnym budownictwie w Polsce konstrukcje z materiałów ceramicznych (cegła, pustaki ceramiczne) i z materiałów pochodzących z mniej lub bardziej zaawanso-

wanego technologicznie przetwarzania innych surowców naturalnych (bloczki silikatowe, betonowe, keramzytowe).

W niniejszym tekście pod pojęciem „alternatywne metody budownictwa” rozumie się (w pewnym uproszczeniu) takie sposoby wznoszenia budynków, których podstawą są nietypowe technologie i/lub nietypowe materiały budowlane. Ze względu na ograniczone możliwości stosowania rozwiązań nietypowych, pominięto aspekt konstrukcji dachowych, skupiając się na głównych elementach konstrukcyjnych (ścian i stropy). Osobno przedstawiono zagadnienie prefabrykacji, która, co do zasady, nie zależy od rodzaju materiałów budowlanych.

Rozważając alternatywne metody budownictwa mieszkaniowego, można także analizować sposoby organizacji procesu budowlanego, które teoretycznie nie są związane z konkretną technologią, ale ze względu na swoją specyfikę do pewnego stopnia wskazują rozwiązania techniczne. Oprócz wspomnianej prefabrykacji, chodzi w tym przypadku o budownictwo systemem gospodarczym, które sprawdza się zwłaszcza w małej skali – budownictwie jednorodzinnych i niewielkich kooperatywach mieszkaniowych.

Do najbardziej znanych i rozwiniętych lub szczególnie obiecujących w kontekście współczesnych wyzwań alternatywnych technologii budowlanych należy zaliczyć: szkieletowe i klejone konstrukcje drewniane; budownictwo z ziemi, gliny i słomy oraz – najbardziej nowatorską – technikę wielkowymiarowego druku 3D z betonu i jego pochodnych.

Wśród odmian tradycyjnych metod budowania wyróżnić należy przede wszystkim różne sposoby stosowania betonu komórkowego (bloczki, prefabrykowane elementy wielkowymiarowe). Jest to wprawdzie technologia znana i stosowana w Polsce od dawna, lecz niestety, mimo bardzo wielu zalet, wciąż mało popularna. Przeszkodą w jej rozwoju są stosunkowo duże koszty warunkowane m.in. koniecznością zachowania wysokiej precyzji montażu, co

wymaga zatrudnienia wykwalifikowanych firm budowlanych. Należy podkreślić, że prefabrykacja betonu komórkowego to obecnie jedyna powszechnie stosowana technologia pozwalająca na wznoszenie jednorodnych ścian zewnętrznych, które nie wymagają stosowania dodatkowej warstwy izolacji termicznej.

Budownictwo z ziemi, gliny i słomy

Budownictwo z materiałów wydobywanych na miejscu budowy, czyli z ziemi i gliny (*adobe, pise, glinobitka*) towarzyszy człowiekowi od czasów prehistorycznych. Pozyskany surowiec może być bezpośrednio kształtowany w formę ścian (z użyciem szalunku lub „z ręki”), albo stanowić materiał do produkcji prefabrykowanych bloczków konstrukcyjnych. Tego rodzaju technologie były i są popularne na obszarach podzwrotnikowych o suchym klimacie, gdzie nie występują obfite opady deszczu i/lub dostęp do innych, naturalnych materiałów budowlanych (drewno, kamień) jest utrudniony. Stąd bierze się popularność *adobe* nie tylko na Bliskim Wschodzie, w Północnej Afryce oraz na pograniczu Meksyku i USA, ale w wielu innych miejscach na świecie, w tym na Dalekim Wschodzie (Chiny) i w Europie (Francja). Również na terenie Polski budownictwo z gliny lub (rzadziej) ziemi mieszanej z gliną ma bogate tradycje, zwłaszcza w południo-wschodniej Wielkopolsce, Mazowszu i Małopolsce.

Zaletami budownictwa z ziemi są prostota i łatwość wykonania, zwłaszcza w przypadku budynków parterowych oraz bardzo niskie koszty budowy, warunkowane min. powszechną dostępnością materiału. Konstrukcje (z wyjątkiem stawiania szalunku) mogą wykonywać niewykwalifikowani robotnicy, co szczególnie ułatwia wznoszenie domów metodą gospodarczą.

Wadą budownictwa ziemnego jest niewielka izolacyjność termiczna podstawowego surowca, a co za tym idzie – konieczność wykonywania bardzo masywnych ścian zewnętrznych (do 1 metra grubości). Utrudnia to oświetlenie wnętrza i jest mało ekonomicz-

ne z punktu widzenia zagospodarowania działki. Można rzecz jasna stosować dodatkową izolację termiczną, ale niweluje to część zalet tej technologii. Dlatego też obecnie upowszechniają się technologie „lekkie”, w których ziemię lub glinę miesza się np. ze słomą lub innymi domieszkami poprawiającymi izolacyjność termiczną. W naszym klimacie problemem pozostaje odporność na warunki atmosferyczne, dlatego też budynki wykonywane w tej technologii wymagają szczególnie pieczołowitego tynkowania, dokładnego odprowadzania wód opadowych oraz uwzględnienia w projektowaniu konieczności zabezpieczenia przed zacinającym deszczem (wydatne okapy). Materiały naturalne stosuje się także w postaci prefabrykowanych bloków z tzw. „lekkiej gliny” i prasowanej, stabilizowanej wapnem lub cementem ziemi, które mogą zastępować typowe bloczki ceramiczne lub silikatowe.

Inną technologią użycia surowców naturalnych są tzw. *straw-bale*, czyli bloki (bele) z silnie sprasowanej słomy. Teoretycznie mogą one przenosić obciążenia, ale wyłącznie w przypadku niskich i niewielkich obiektów. W praktyce najczęściej stosuje się hybrydowe połączenie nośnego szkieletu drewnianego z elementami słomianymi. Metoda *straw-bale* nie dotyczy więc wznoszenia konstrukcji budynków sensu stricto, lecz budowy lekkich ścian o wysokiej izolacyjności termicznej.

Zalety i wady użycia słomianych beli są podobne jak w przypadku budownictwa z ziemi i gliny. Przewagą jest powszechna dostępność materiału, jego bardzo niskie koszty oraz wysoki poziom ekologiczności. Wady to niekorzystny współczynnik powierzchni użytkowej do powierzchni zabudowy, co wynika z dużej grubości ścian zewnętrznych (60-80cm), podatność na warunki atmosferyczne, korozję biologiczną i niszczenie przez zwierzęta.

Choć współczesne metody budowy z ziemi i gliny umożliwiają wznoszenie nawet kilkukondygnacyjnych budynków, to ich stosowanie jest najbardziej ekonomiczne w niskiej, indywidualnej zabudowie. W przypadku szerokiego rozpowszechnienia łatwych

do wypożyczenia i samodzielnego składania szalunków lub pras do wyrobu bloczków, technologie budowy z jednolitych materiałów mogłyby stać się bardzo tanim sposobem zapewniania przestrzeni mieszkalnej. Natomiast ze względu na niską wytrzymałość konstrukcyjną i biologiczną oraz problemy z ochroną przeciwpożarową, technologia z zastosowaniem sprasowanej słomy raczej nie nadaje się do budownictwa wielorodzinnego (z wyjątkiem 1-2 kondygnacyjnych budynków niskich).

Druk 3D

Bardzo obiecująco, zwłaszcza z punktu widzenia przebiegu procesu budowlanego, przedstawia się technologia wielkoformatowego druku 3D, która pozwala na bardzo szybkie tworzenie (słowo „budowa” w tym wypadku nie oddaje właściwości tego procesu) konstrukcji budynków. Tworzywem jest w tym przypadku mieszanka betonowa, której składnikami są, oprócz cementu, piasku i żwiru, specjalistyczne dodatki przyspieszające wiązanie betonu.

Zatem technologia druku 3D to do pewnego stopnia nowoczesne rozwinięcie omawianych już uprzednio tradycyjnych metod *adobe*, czyli budowy z ubitej ziemi i gliny. Jej największą zaletą – oprócz szybkości – jest niespotykana w żadnej innej uprzemysłowionej technologii swoboda kształtowania formy architektonicznej budynków.

Druk 3D wymaga stosowania dodatkowej izolacji termicznej, ale jej układanie jest stosunkowo proste i szybkie, nieporównywalnie łatwiejsze niż w przypadku typowego docieplania ścian od zewnątrz. Materiał izolacyjny z reguły wtłacza się (wdmuchuje) w pustkę powietrzną wewnątrz ścian zewnętrznych. Co więcej, zamiast powszechnie stosowanych w budownictwie styropianu i pianki poliuretanowej można w tym przypadku używać materiałów naturalnych, (wełna drzewna, słoma, odpadki zbożowe) lub produktów pochodzących z recyklingu.

Podstawową wadę druku 3D stanowi ograniczona dostępność, wynikająca z konieczności stosowania specjalistycznego sprzętu budowlanego. Wprawdzie podstawowy materiał (beton) jest teoretycznie łatwy w produkcji i ogólnie dostępny, ale wymaga stosowania dodatków regulujących proces wiązania, który nie może być ani za szybki, ani za wolny. Dlatego też przedsiębiorstwa wdrażające druk 3D pilnie strzegą składu stosowanych przez siebie mieszanek, które są często objęte ochroną patentową. A to – w jeszcze większym stopniu niż dostępność sprzętu – ogranicza póki co stosowanie tej technologii we współczesnym budownictwie.

Druk 3D może być wykorzystywany także do produkcji wielkogabarytowych prefabrykatów, takich jak ściany czy całe boksy, łączące ściany, stropy i podłogi. Jednak takie zastosowanie nie pozwala na wykorzystanie największych, jak się wydaje zalet tej technologii, którymi są przede wszystkim szybkość i niemalże nieograniczona możliwość kształtowania zabudowy *in situ*.

Nowoczesne konstrukcje drewniane

Drewno, należące do najstarszych materiałów budowlanych, jest współcześnie wykorzystywane przede wszystkim do wznoszenia budynków w konstrukcji szkieletowej, którą powszechnie nazywa się „szkieletem kanadyjskim”. Należy jednak podkreślić, że ta metoda budowy jest znana na ziemiach polskich od początków naszej państwowości – występowała w najstarszych grodach i miastach Wielkopolski, Małopolski i Śląska. Drewno służy obecnie także jako surowiec do wytwarzania bardzo dobrych materiałów izolacyjnych. Tzw. wełna drzewna w zależności od struktury i stopnia twardości może być wykorzystywana zarówno jako izolacja termiczna, jak i akustyczna (płyty pilśniowe).

Budownictwo szkieletowe z drewna, po częściowym zaniku w okresie PRL i niezbyt udanych próbach odrodzenia w latach 90. XX wieku, od kilkunastu lat przeżywa rozkwit m.in. dzięki stopniowemu wprowadzaniu nowoczesnych materiałów wysokiej jako-

ści. Wysokoprzetworzone drewno: KVH, BSH/GLT oraz HBE/CLT stanowi obecnie podstawowy surowiec do produkcji elementów konstrukcyjnych w budownictwie drewnianym w Polsce. KVH (*Konstruktionsvollholz*) to w istocie standaryzowane drewno budowlane łączone na mikrowczepy, co pozwala osiągnąć większe od typowych rozmiary elementów konstrukcyjnych. BSH/GLT (*Brettschichtholz, Glued Laminated Timber*), to z kolei elementy prefabrykowane (belki, dźwigary) z drewna klejonego warstwowo.

Nową technologią, która od kilkunastu lat rewolucjonizuje budownictwo drewniane jest laminacja krzyżowa, pozwalająca uzyskać prefabrykaty wielkogabarytowe o dużej wytrzymałości. W handlu występuje pod nazwą CLT (*Cross-laminated timber*) lub HBE (*Hüttemann Brettschichtholz Elemente*). Elementy wykonywane w ten sposób mogą służyć jako konstrukcje stropów, ścian i dachów. W odróżnieniu od zwykłego drewna używanego w budownictwie i wbrew powszechnemu mniemaniu, elementy z wysokoprzetworzonego drewna są trudnozapalne i w dużym stopniu odporne na owady. Bez dodatkowych zabezpieczeń posiadają klasę odporności ogniowej na poziomie F30/60, co jest nieosiągalne dla np. konstrukcji stalowych.

Należy pamiętać, że drewno jest jedynym materiałem budowlanym, który ma tzw. dodatni bilans CO₂, ponieważ jego „produkcja” (wzrost drzew w wyniku m.in. fotosyntezy) łączy się z wiązaniem tego gazu z atmosfery i produkcją tlenu. Co więcej, wytwarzanie drewna konstrukcyjnego i opartych na drewnie materiałów izolacyjnych jest praktycznie bezodpadowe, ponieważ ewentualne pozostałości procesu produkcyjnego można wykorzystywać w rolnictwie, ogrodnictwie i produkcji energii (biomasa).

Do innych zalet nowoczesnego budownictwa z drewna należy łatwość kształtowania i szybkiego łączenia poszczególnych elementów konstrukcyjnych. W połączeniu z możliwością eliminacji robót „mokrych” i zastosowaniem suchej zabudowy wewnątrz (płyty gipsowo-kartonowe i włóknowo-cementowe), czyni to z tej techno-

logii jedną z najszybszych dostępnych obecnie metod wnoszenia budynków. Inną zaletą jest możliwość uzyskania bardzo cienkich przegród zewnętrznych (24-30cm), co pozwala na ekonomiczne zagospodarowanie działek budowlanych.

Wznoszenie konstrukcji z drewna, niezależnie od użytej technologii, wymaga jednak od wykonawców specjalistycznej wiedzy, co w dużym stopniu ogranicza możliwości jego powszechnego stosowania w budownictwie mieszkaniowym. Wadą prefabrykatów z drewna litego CLT i HBE jest także konieczność stosowania wysoko-przetworzonych lepiszczy syntetycznych, które pogarszają możliwości recyklingu oraz zmniejszają ekologiczność.

Recykling

Źródłem surowców wykorzystywanych w alternatywnym budownictwie może być także recykling. Niestety większość produktów recyklingu oraz odpadów o różnym stopniu przetworzenia nie nadaje się do bezpośredniego stosowania w budownictwie mieszkaniowym. Stosowanie takich materiałów, choć z różnych względów obiecujące, musi być zawsze poprzedzone badaniem składu w celu określenia ich długotrwałego wpływu na organizm ludzki. Tym bardziej w rozwijaniu alternatywnych metod budownictwa mieszkaniowego należy zwracać uwagę na trwałość i adaptowalność oraz możliwość powtórnego wykorzystania użytych elementów.

W tym aspekcie okazuje się, że najbardziej tradycyjne, naturalne materiały, takie jak kamień i cegła są również najłatwiejsze do recyklingu. Stoją dziś przecież w Warszawie budynki, do których budowy wykorzystano materiał „odnawialny” będący w ciągłym użytkowaniu od kilkuset lat. Otóż cegły ze średniowiecznych fortyfikacji, które najpierw służyły w wielu miastach śląskich czy pomorskich do wznoszenia nowych budowli w XVIII-XIX wieku, po zniszczeniach II wojny światowej mogły trafić np. do odbudowy warszawskiej Starówki. Takich cech nie ma ani żelbet, ani stal, ani żaden współcześnie stosowany materiał budowlany.

Prefabrykacja i budownictwo metodą gospodarczą

Prefabrykacja elementów drobnoskalowych jest powszechnie stosowana w budownictwie od bardzo dawna – w końcu cegła to przecież także znormalizowany prefabrykat. W wypadku alternatywnych metod budownictwa mieszkaniowego chodzi jednak o prefabrykację wielkogabarytową – przemysłową lub quasi-przemysłową produkcję bardzo dużych elementów, takich jak ściany i stropy. Prefabrykacja przemysłowa, czyli wstępne przygotowanie elementów budynku poza placem budowy jest zresztą nieodłączną częścią budownictwa mieszkaniowego od co najmniej kilkadziesiątu lat.

Jej efektywność wynika z konkretnego celu, jakiemu ma służyć i w związku z tym sposób przygotowania prefabrykatów powinien być dostosowany do skali inwestycji. W praktyce oznacza to wypośrodkowanie między prefabrykacją wielkogabarytową (ściany, kontenery, boksy), wymagającą ciężkiego sprzętu, nietypowego transportu i wyspecjalizowanych wykonawców, a prefabrykacją, która pozwala na budowę z mniejszych elementów. Ta pierwsza sprawdza się najlepiej w przypadku dużych inwestycji deweloperskich, ta druga – przede wszystkim w budownictwie indywidualnym.

Prefabrykaty mogą być wykonywane z różnych materiałów: betonu, ceramiki, drewna, tworzyw sztucznych i stali. Jednak ze względu na koszty oraz specyfikę mieszkalnictwa w praktyce stosuje się prefabrykację wielkogabarytową niemal wyłącznie z drewna i żelbetu.

Ze względu na bardzo krótki czas montażu na placu budowy w budownictwie mieszkaniowym szczególnie przydatne są technologie tzw. prefabrykacji zamkniętej. W takim przypadku elementy budynku produkuje się razem z warstwami izolacji termicznej (a niekiedy także przeciwwodnej) oraz wykończeniem wewnętrznym.

Barierą w rozwoju prefabrykacji mogą być zakorzenione w społeczeństwie uprzedzenia wynikające z postrzegania jej przez pry-

zmat budownictwa blokowego z okresu PRL-u. Tymczasem współczesne technologie stosujące żelbet i inne materiały ceramiczne, poza ogólną zasadą konstrukcji, mają niewiele wspólnego z tzw. wielką płytą. Nowoczesna prefabrykacja zamknięta spełnia wygórowane wymagania izolacyjności termicznej i – co niemniej ważne – umożliwia tworzenie atrakcyjnych form architektonicznych. Jest to przy tym najbardziej trwała technologia, co stanowi argument nie bez znaczenia dla kredytodawców i towarzystw ubezpieczeniowych.

Ze względu na nieufność społeczną do prefabrykacji wielkogabarytowej, wynikającą z niezbyt dobrych doświadczeń, w wielkoskalowym budownictwie deweloperskim należy rozważyć dalsze rozwijanie technologii prefabrykacji otwartej. Budowa z żelbetowych modułów (słupy, stropy), które są wykańczane i uzupełniane na miejscu, nie ma wprawdzie wszystkich zalet prefabrykacji zamkniętej, bo jest zdecydowanie wolniejsza, ale pozwala np. na bardziej elastyczną adaptację wewnątrz. Należy podkreślić, że niezależnie od przyjętego systemu, możliwości jakie stwarza prefabrykacja wielkogabarytowa są szansą na przełom w szybkości budowy mieszkań w Polsce.

Jako specyficzną, w dużej mierze przeciwną do prefabrykacji, lecz w pewnym sensie „alternatywną” metodę realizacji potrzeb mieszkaniowych, należy wymienić budownictwo systemem gospodarczym (inwestor buduje sam dla siebie). Nie jest ono rzecz jasna związane z konkretną technologią, choć najlepiej sprawdza się w prostych, tradycyjnych sposobach budowania. Niezależnie od stosowanych materiałów jest ono tańsze o co najmniej 10-15% od budownictwa deweloperskiego. Różnice mogą być jeszcze większe, ponieważ zależą od stopnia bezpośredniego udziału i zaangażowania inwestora w proces budowy. Jak już poniekąd wspomniano w budownictwie gospodarczym dobrze sprawdzają się proste i łatwe w realizacji konstrukcje, takie jak *adobe* oraz *straw-bale*.

Spośród przedstawionych powyżej alternatyw nie można jednoznacznie wskazać jednej obiektywnie najlepszej lub najbardziej efektywnej metody budownictwa mieszkaniowego. Ze względu na przyjętą w Unii Europejskiej politykę klimatyczną (choć nie tylko), szczególnie interesujące wydają się wszystkie technologie budowlane oparte na surowcach naturalnych, a zwłaszcza na drewnie. W Polsce czynnikami decydującymi dla rozwijania (a może i wspierania przez państwo) budownictwa z drewna są zarówno wciąż żywe tradycje w tym zakresie, jak i duże zasoby surowca. Należy bowiem przypomnieć, że lesistość, która systematycznie wzrasta od 1945 roku, wynosi obecnie około 31% powierzchni kraju.

Problemem w rozwoju budownictwa drewnianego jest głównie słabo rozwinięte przetwórstwo, oparte niemal w całości o kapitał zagraniczny oraz ukierunkowany na eksport sposób prowadzenia państwowej gospodarki leśnej. Mówiąc wprost – Polska dostarcza na rynki światowe nieobrobioną tarcicę, wracającą później w postaci przetworzonych elementów konstrukcyjnych, z których (niejednokrotnie w polskich filiach tychże samych przedsiębiorstw zagranicznych) produkuje się różnego rodzaju prefabrykaty budowlane.

Ewentualne wsparcie ze strony państwa budownictwa mieszkaniowego z drewna wymagałoby przynajmniej dwóch decyzji politycznych na szczeblu rządowym. Po pierwsze, dla zapobieżenia spekulacji i zapewnienia surowca na rynku krajowym konieczny byłby całkowity lub prawie całkowity zakaz eksportu tarcicy. Takie moratorium przyjęte np. na okres 5 lat pozwoliłoby ustabilizować ceny na rynku wewnętrznym, zawyżone głównie przez ogromny popyt na rynkach dalekowschodnich.

Po drugie, wysoce wskazane byłoby także przyjęcie rozwiązań, które zmuszą producentów zaawansowanych technologicznie

elementów z drewna konstrukcyjnego do przetwarzania surowca w Polsce. Ideałem byłby rozwój rodzimych firm w tej branży, która jest w większości zmonopolizowana przez przedsiębiorstwa niemieckie. Dla odmiany, rozwojowi taniego i ekologicznego budownictwa z ziemi i gliny mogłoby sprzyać zliberalizowanie warunków technicznych dotyczących współczynnika przenikania ciepła (U) dla ścian jednorodnych materiałowo lub ich powiązanie ze współczynnikiem nakładu nieodnawialnej energii pierwotnej, zużytej przy produkcji materiałów budowlanych i podczas budowy.

Niemalym problemem wdrażania nietypowych technologii budowlanych jest nieufny stosunek banków i ubezpieczycieli do tego rodzaju konstrukcji. Budownictwo drewniane i gliniano-słomiane uważane jest za nietrwałe, co skutkuje tzw. podwyższeniem ryzyka i co za tym idzie zwiększeniem oprocentowania kredytu i/lub składki ubezpieczeniowej. Z podobnych powodów, ze względu na konieczność wyłożenia znacznych kwot przed faktycznym rozpoczęciem budowy na działce, banki wciąż mają problem z kredytowaniem prefabrykowanych budynków jednorodzinnych.

Jest to zresztą problem dużo szerszy, ponieważ upowszechnienie niektórych z wymienionych powyżej alternatywnych metod budownictwa mieszkaniowego napotyka i będzie napotykało na przeszkody natury społecznej. Techniki budownictwa z ziemi, gliny i słomy są bowiem postrzegane jako substandardowe i „nienowoczesne”, a drewno jako materiał nietrwały i kłopotliwy w utrzymaniu. Natomiast wielkogabarytowa prefabrykacja z żelbetu, choć technologicznie zaawansowana, wciąż jest negatywnie kojarzona z PRL-owską „wielką płytą”.

Warto pamiętać, że z cywilizacyjnego i społecznego punktu widzenia w dłuższej perspektywie najkorzystniejsza jest realizacja potrzeb mieszkaniowych w różnych formach własności prywatnej (indywidualnej lub spółdzielczej), najlepiej w postaci intensywnej zabudowy jednorodzinnej lub drobnoskalowej, niskiej zabudowy wielorodzinnej. Z tego względu – dla potrzeb budownictwa

mieszaniowego realizowanego oddolnie metodą gospodarczą lub z niewielkim udziałem wyspecjalizowanych firm budowlanych należy rozwijać tanie i proste technologie, które nie wymagają dużego udziału specjalistów.

Dotyczy to różnorodnych konstrukcji drewnianych, ale przede wszystkim technik budowy z ziemi, gliny i słomy, a w przyszłości także druku 3D. Dla potrzeb budownictwa deweloperskiego realizowanego w większej skali wskazane byłoby rozwijanie różnego rodzaju prefabrykacji wielkogabarytowej. W przypadku zabudowy niskiej mogą być to technologie oparte na drewnie klejonym (CLT), a w przypadku budynków średniowysokich i wysokich – prefabrykacja zamknięta z użyciem żelbetu.



dr inż. Michał Domińczak

Ekspert Klubu Jagiellońskiego ds. gospodarki przestrzennej, architekt i historyk urbanistyki specjalizujący się w historii prawa budowlanego i przepisów urbanistycznych oraz rewitalizacji i konserwacji zabytków. Członek Izby Architektów RP, Izby Inżynierów Budownictwa RP, Polskiego Komitetu Międzynarodowej Rady Ochrony Zabytków ICOMOS UNESCO oraz Congress for the New Urbanism



**Klub
Jagielloński**

Klub Jagielloński to niepartyjne stowarzyszenie łączące społeczników, ekspertów, publicystów i naukowców młodego pokolenia działających wspólnie na rzecz dobra wspólnego. Pracujemy na rzecz sprawnego państwa i podmiotowości obywateli.

Eksperti i współpracownicy Klubu Jagiellońskiego przygotowują opinie, analizy i eseje, które przeczytać można na www.klubjagiellonski.pl i w internetowym czasopiśmie idei „Pressje”. Znaleźć można tam komentarze dotyczące bieżących wydarzeń, ale też tematów, na które brak miejsca w głównym nurcie debaty.

Jeżeli spodobał Ci się niniejszy raport, dołącz do grona darczyńców Klubu Jagiellońskiego!

Możliwości wsparcia:

- przekazanie 1% podatku na rzecz Klubu Jagiellońskiego – nr KRS 0000128315
- bezpośrednia wpłata na konto Klubu Jagiellońskiego:
47 1020 2892 0000 5102 0582 9454 (PKO BP S.A.) tytułem:
„Darowizna na cele statutowe”
- wpłata w formie darowizny przez stronę www.klubjagiellonski.pl/wesprzyj-nas za pomocą:
 - przelewu ze strony banku
 - karty płatniczej
 - aplikacji BLIK
 - portfela elektronicznego

Dziękujemy za Twoje wsparcie!

Zasady współpracy

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego podejmuje współpracę z podmiotami zewnętrznymi w zakresie rzetelnego opracowania zagadnień wskazanych przez instytucje publiczne oraz przedsiębiorców. Podejmowane przez nas działania badawcze oraz tworzone ekspertyzy opierają się na pracy kolegialnej. Łączymy doświadczenia przedstawicieli nauki, administracji oraz biznesu.

Jednocześnie informujemy, że wszelkie działania we współpracy z podmiotami zewnętrznymi muszą być zgodne z „5 zasadami niezależności eksperckiej Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego”:

Misyjność

Klub Jagielloński, w tym Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, prowadzi działalność na rzecz zmiany prawa poprzez uczestnictwo w konsultacjach publicznych, udział w posiedzeniach komisji Sejmu i Senatu, kierowanie petycji do organów władzy publicznej oraz udział w innych formach konsultowania rozwiązań prawnych organizowanych przez instytucje publiczne, polityków i organizacje obywatelskie. Działalność ta ma charakter misyjny, jest prowadzona zgodnie z zasadą prymatu dobra wspólnego i finansowana ze środków własnych stowarzyszenia. Zdecydowana większość publikowanych przez nas materiałów ma charakter misyjny. Każdorazowo, jeżeli materiał powstał we współpracy z partnerem zewnętrznym lub został sfinansowany ze środków innych niż środki własne Klubu Jagiellońskiego, jest to wyraźnie zaznaczone w jego treści.

Niezależność

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowana w umowie pomiędzy stronami niezależność badawcza. Nie dopuszczamy sytuacji, w której publikujemy materiał lub opracowujemy analizę pod tezy opracowane „na zewnątrz”.

Przejrzystość

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowanie w umowie pomiędzy stronami pełnej transparentności zasad współpracy. Opracowany we współpracy z zewnętrznym partnerem materiał oznaczony jest na stronie tytułowej nazwą i logo partnera. Informacja o partnerstwie zawarta jest również w ewentualnych materiałach dla mediów.

Samoograniczenie

Podjęcie przez stowarzyszenie lub należącą do niego spółkę współpracy z podmiotami rynkowymi w zakresie opracowania analiz, ekspertyz, raportów czy projektów aktów prawnych wyklucza dalsze zaangażowanie Klubu Jagiellońskiego w proces stanowienia prawa w obszarze bezpośrednio związanym z tematem współpracy na co najmniej 12 miesięcy od publikacji materiału powstałego w partnerstwie. Eksperci CAKJ, którzy uczestniczą w procesie stanowienia prawa, a za pośrednictwem CA lub indywidualnie wykonywali zlecenia na zamówienie podmiotów rynkowych, zobowiązani są do uprzedniego, każdorazowego i publicznego przedstawienia tej informacji (np. w stanowisku wysyłanym w ramach konsultacji publicznych lub w informacji do władz odpowiedzialnej komisji parlamentarnej).

Odpowiedzialność

W ramach współpracy z partnerami rynkowymi CAKJ nie pośredniczy w kontaktach pomiędzy ich przedstawicielami a politykami i urzędnikami. Do udziału w spotkaniach promocyjnych i dyskusyjnych wokół materiałów powstałych w partnerstwie z podmiotami rynkowymi, a zawierających rekomendacje legislacyjne, CAKJ nie zaprasza imiennie zawodowych polityków ani urzędników. Klub Jagielloński, w ramach działalności statutowej, organizuje różnego rodzaju debaty, spotkania i seminaria z udziałem przedstawicieli różnych obszarów życia publicznego, w tym osób ze świata biznesu i polityki. Spotkania tego rodzaju, gdy dotyczą zagadnień regulacyjnych i pokrewnych, zawsze mają charakter misyjny i finansowane są wyłącznie ze środków własnych stowarzyszenia.

Dorobek publikacyjny



Porzucenie złudzenia. 10 mitów o putinowskiej Rosji

Wbrew rozbrzmiewającym od czasu do czasu zarzutom o rzekomy „romantyzm” polskiej perspektywy historia przyznaje dziś rację realistycznemu spojrzeniu na putinowską Rosję, który stanowił przez ostatnie lata co do zasady wspólną linię naszych elit.



Skąd się wezmą przyszli czempioni polskiej gospodarki? Znaczenie rynku kapitału właścicielskiego dla rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego Polski

Aby kontynuować proces zmniejszania różnicy w poziomie rozwoju w stosunku do bogatych krajów Zachodu, powinniśmy budować inny model gospodarki – taki, w którym dominują firmy prywatne, które mają swoje centrale i faktyczne centra kompetencji w kraju.



Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2021

Średnia ocen wszystkich polityk publicznych – najniższa w historii naszego rankingu polityk publicznych – potwierdza, że zdolność rządzących do radzenia sobie z najważniejszymi wyzwaniami jest coraz mniejsza.



Nowy strategiczny ład. Transformacja Zachodu a bezpieczeństwo Polski

Bezpieczeństwo nie jest dane nam raz na zawsze i wymaga ciągłego wysiłku. Konieczna jest prawidłowa diagnoza zagrożeń i stworzenie długofalowej strategii całościowego bezpieczeństwa, która będzie realizowana niezależnie od aktualnego układu władzy.



Przemilczane nierówności. O problemach mężczyzn w Polsce

Błędem jest założenie, że mężczyźni we wszystkich grupach społecznych są uprzywilejowani. Utrwalanie go w dyskursie publicznym prowadzi do wykluczenia problemów mężczyzn z puli zjawisk wymagających politycznego rozwiązania.



Zielony konserwatyzm. Wyzwania i rekomendacje w 10 kluczowych obszarach

Formułując własne postulaty, prawica nie musi, a nawet nie powinna oglądać się na lewicę. Powinniśmy bazować na własnych fundamentach aksjologicznych i samodzielnie przepracować temat, proponując autorski wkład do globalnej dyskusji o sposobie zarządzania naszymi zasobami.



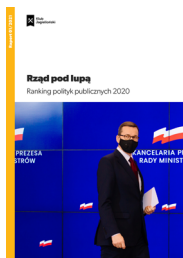
Starość po polsku. Propozycja reformy systemu opieki nad osobami starszymi

Słabość systemu opieki senioralnej wyrasta na jedno z najważniejszych wyzwań na trzecią dekadę XXI wieku. W raporcie prezentujemy swoistą mapę drogową dla decydentów odpowiedzialnych za kształtowanie polityki w zakresie opieki senioralnej.



Jak wydamy ponad 100 miliardów? Ocena projektu Krajowego Planu Odbudowy

W raporcie „Jak wydamy ponad 100 miliardów? Ocena projektu Krajowego Planu Odbudowy” eksperci CAKJ przygotowali ewaluację projektu, ale także zaproponowali dodatkowe reformy, które mogą być dla politycznych decydentów cenną inspiracją do korekty przedstawionego dokumentu.



Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2020

Reakcja rządu na wybuch epidemii była szybka i zdecydowana, a do tego ciesząca się dużym zaufaniem społecznym. Niestety, późniejsze działania, a przede wszystkim przygotowania do II fali pandemii, obnażyły wszystkie słabości polskiego państwa.



Pracować po republikańsku. Marzenie o państwie jako dobrym pracodawcy

Administrację publiczną cechuje przekonanie o niskiej legitymizacji własnego istnienia i własna odmiana folwarcznych stosunków międzyludzkich w pracy. Skutkuje to przyjmowaniem postaw asekuranckich, niską innowacyjnością działań, kompleksem niższości wobec „rynku”.



Nierealne oczekiwania. Bilans i perspektywy stosunków polsko-chińskich

W ostatniej dekadzie Polska osiągnęła niespotykany wcześniej poziom relacji politycznych z Chinami. Nie pomogło to jednak ani w otwarciu chińskiego rynku na import znad Wisły, ani w sprowadzeniu dużych chińskich inwestycji.



Po dywersyfikacji. Polski rynek gazu – historia i postulaty zmian

Zakończenie wieloletniej umowy gazowej z Gazpromem oraz kluczowych inwestycji dywersyfikacyjnych zamknie pewną epokę na polskim rynku gazu i stworzy zupełnie nowe uwarunkowania wymagające na nowo zdefiniowania kluczowych wyzwań i odpowiedzi na nie.



Fikcja jawności. Działalność lobbingowa w Sejmie RP w latach 2006-2019

Analiza ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia jedynie z pozorną regulacją.



Przez Bałkany do Brukseli? Przyszłość Partnerstwa Wschodniego

Polska powinna zbudować na poziomie europejskim narrację tożsamościową opartą na odwołaniach do historii i kultury, która pokazywałaby wspólną przestrzeń bałkańsko-czarnomorską będącą integralną częścią Europy.



Konfrontacja czy kompromis? Scenariusze decyzji dot. wyborów prezydenckich w cieniu pandemii COVID-19

Z analizy wynika, że negocjacje konstytucyjne są dziś faktycznie propozycją kompromisową. Zarówno rządzący, jak i opozycja ustępują w nim ze swoich przeciwstawnych pozycji pierwszej preferencji i decydują się na współpracę w scenariuszu – obustronnie – drugiego wyboru.



Podatkowy labirynt. Wyzwania polskiego systemu danin publicznych

Arbitraż w podatkach dochodowych i brak sterowności systemu – głównie dlatego polskie podatki są postrzegane jako niesprawiedliwe. Niestety, bez dostępu do danych Ministerstwa Finansów nie da się odpowiedzieć na pytanie, jak powinna wyglądać struktura podatkowa w Polsce.



Uciekające metropolie. Ranking 100 największych polskich miast

Statystyki potwierdzają hipotezę o zwiększającym się dystansie rozwojowym pomiędzy największymi metropoliami a mniejszymi miastami. Nie istnieje już w Polsce podział na biedny wschód i bogaty zachód. Czynnikiem różnicującym stało się posiadanie w regionie dużej metropolii.



Zmierzch dyplomacji? Polityka zagraniczna w dobie cyfrowej rewolucji

Nowe narzędzie czy nowa jakość? Autor, uznany analityk stosunków międzynarodowych, zastanawia się, czy wpływ cyfrowej rewolucji na politykę zagraniczną ogranicza się do wyposażenia dyplomatów w nowe narzędzia, czy też fundamentalnie przeobraża środowisko ich pracy.



AlgoPolska. Zautomatyzowane podejmowa- nie decyzji w służbie społeczeństwu

Budując zaufanie do technologii, musimy zachować dbałość o interes społeczny w jej wdrażaniu. W raporcie "AlgoPolska" autorzy z Fundacji Centrum Cyfrowe i Klubu Jagiellońskiego wskazują, że aby Polska dokonała technologicznego skoku, potrzebujemy realnej debaty, modelu regulacji algorytmów, audytów i wyjaśnialności takich systemów, nowych rozwiązań w kwestii zarządzania danymi oraz powszechnej edukacji.



Kto powinien dbać o nasze konta? Polska wobec europejskiej unii bankowej

Niniejszy raport stanowi próbę rozszerzenia dyskusji wokół integracji gospodarczej w Unii Europejskiej, która w Polsce ograniczana jest do zagadnień związanych ze wspólną walutą. Autor analizuje argumenty „za” i „przeciw” obecności Polski w europejskiej unii bankowej.



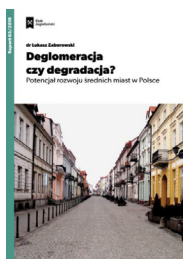
Dostateczna zmiana. Ranking polityk publicznych 2015-2019

Wiarygodność, determinacja i suwerenność intelektualna, ale z drugiej strony antyinstytucjonalizm, lekceważenie procedur oraz niska kultura dialogu. Podsumowując dorobek Zjednoczonej Prawicy w poszczególnych dziedzinach polityki publicznej, zdecydowaliśmy się wystawić tróję.



Kierunek Bałkany! Znaczenie i potencjał współpracy Polski z państwami Bałkanów Zachodnich

Polska ma potencjał, aby stać się istotnym podmiotem na Bałkanach Zachodnich. Dobrą podstawą tego procesu jest bezprecedensowy wzrost aktywności polskiej dyplomacji na Bałkanach Zachodnich w ostatnich latach.



Deglomeracja czy degradacja? Potencjał rozwoju średnich miast w Polsce

Jeśli poważnie traktujemy hasła o równoważeniu rozwoju kraju, potrzebujemy większej liczby biegunów wzrostu postaci ośrodków subregionalnych. Miasta pozbawione przywilejów „wojewódzkich” nie tylko nie mają równego dostępu do środków i inwestycji, ale tracą również kapitał ludzki.



W stronę Lewiatana? O naruszeniach zasady subsydiarności w Unii Europejskiej

Parlamenty narodowe w niewielkim stopniu przyczyniają się do niwelowania deficytu demokratycznego UE. Zamiast tego pełnią funkcję legitymizującą dla ekspansji kompetencyjnej i rozwoju systemu regulacyjnego w UE. Przedstawiamy kolejny raport CAKJ autorstwa prof. Tomasza Grosse.

**Kontakt w sprawie
współpracy:**

Paweł Musiałek
Dyrektor CAKJ,
członek zarządu Klubu Jagiellońskiego

tel: 792 302 130
pawel.musialek@klubjagiellonski.pl

www.klubjagiellonski.pl

