OBSERWATORIUM
POLITYKI MIEJSKIEJ
IRMiR

Mieszkalnictwo i polityki społeczne

Dane o mieszkalnictwie w Polsce

Definicje, źródła, zestawienia, zmiany

Hanna Milewska-Wilk
Kamil Nowak

INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW

Warszawa – Kraków 2022

Fundusze Europejskie Pomoc Techniczna
Rzeczpospolita Polska
IRMiR INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW
Unia Europejska Fundusz Spójności

Milewska-Wilk H., Nowak K., 2022, *Dane o mieszkalnictwie w Polsce. Definicje, źródła, zestawienia, zmiany,* Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.

Licencja Creative Commons – Uznanie autorstwa
– Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska

ISBN: 978–83–67231–15–2

Autorzy raportu:
Hanna Milewska-Wilk https://orcid.org/0000-0003-1071-5280
dr Kamil Nowak https://orcid.org/0000-0003-2339-5407

Koordynacja badań:
Hanna Milewska-Wilk
dr Kamil Nowak

Redaktor cyklu *Mieszkalnictwo i polityki społeczne:*
dr Kamil Nowak

Recenzja: **dr Adam Czerniak**

Opiniowanie: **dr Alina Muzioł-Węcławowicz**

Graficzne opracowanie rycin: **Kamil Nowak**

Redakcja techniczna: **Krzysztof Winiarski**

Korekta, projekt typograficzny, skład i łamanie: **Michał Kabziński**, Agencja Wydawnicza PAJ-Press SC

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45, 03–728 Warszawa
www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl

© Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2022

Raport został zrealizowany w ramach projektu: Obserwatorium Polityki Miejskiej jako podstawa do kształtowania zrównoważonej polityki miejskiej w Polsce w oparciu o wiedzę, finansowanego w 85% z Funduszy Europejskich Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna i w 15% z budżetu państwa.

SPIS TREŚCI

Spis skrótów i akronimów / 4

WPROWADZENIE / 5

Kluczowe wnioski / 7

Najważniejsze rekomendacje / 9

1. DIAGNOZA PROCESU GROMADZENIA I UDOSTĘPNIANIA DANYCH O MIESZKALNICTWIE / 11

1.1. Statystyka publiczna i administracja centralna jako źródła danych o mieszkalnictwie / 11

1.2. Inne podmioty gromadzące dane o mieszkalnictwie / 19

1.3. Źródła danych: nowe i o niewykorzystanym potencjale / 24

2. DEFINICJE I CEL ZBIERANIA DANYCH O MIESZKALNICTWIE / 29

2.1. Mieszkanie / 29

2.2. Rynek pierwotny i wtórny / 34

2.3. Rynek nieruchomości mieszkaniowych – skala obrotu, prawo a nieruchomość / 36

2.4. Najem mieszkań / 37

3. STRUKTURY I ZESTAWIENIA / 41

3.1. Obrót nieruchomościami – tworzenie zestawień dotyczących rynku i zjawisk pozarynkowych / 41

3.2. Struktury podziału danych o zasobach mieszkaniowych / 43

3.3. Zasoby mieszkaniowe gmin a usługi mieszkaniowe w gminach / 47

3.4. Integracja istniejących zbiorów i zestawień w ramach monitorowania celów / 49

4. LUKI, POTRZEBY I WYZWANIA / 51

4.1. Potrzeba rozszerzania zakresu informacji o mieszkalnictwie / 51

4.2. Wyzwania związane z gromadzeniem i przetwarzaniem danych / 54

PODSUMOWANIE / 59

ANEKS METODYCZNY / 60

LITERATURA / 62

Źródła internetowe / 65

Akty prawne / 66

SPIS RYCIN, TABEL I NAGRAŃ / 67

Spis skrótów i akronimów

AMRON – System Analiz i Monitorowania Rynku Obrotu Nieruchomościami
AMW – Agencja Mienia Wojskowego
BaRN – Baza Rynku Nieruchomości
BDL GUS – Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego
BDOKT10k – Baza Danych Obiektów Topograficznych
BDOO – Baza Danych Obiektów Ogólnogeograficznych
BGK – Bank Gospodarstwa Krajowego
BIK – Biuro Informacji Kredytowej
CBDKW – Centralna Baza Danych Ksiąg Wieczystych
CBiES – Centrum Badań i Edukacji Statystycznej
CBS – Centralna Bibliotek Statystyczna
CEEB – Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków
CIS – Centrum Informacji Statystycznej
DFG – Deweloperski Fundusz Gwarancyjny
Eurostat – Europejski Urząd Statystyczny
EGiB – Ewidencja Gruntów i Budynków
EPN – Ewidencja Podatkowa Nieruchomości
IRMiR – Instytut Rozwoju Miast i Regionów
KPO – Krajowy Plan Odbudowy
MLS – system wymiany ofert (ang. multiple listing system)
MS – Ministerstwo Sprawiedliwości
MRiF – Ministerstwo Rozwoju i Finansów
MRiT – Ministerstwo Rozwoju i Technologii
NBP – Narodowy Bank Polski
NMT – Numeryczny Model Terenu
NPM – Narodowy Program Mieszkaniowy
OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Cooperation and Development)
PFR – Polski Fundusz Rozwoju
PFR Nieruchomości – spółka PFR inwestująca w projekty mieszkaniowe w Polsce
PFRON – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PKD – Polska Klasyfikacja Działalności
PRS – ang. private rented sector
PZFD – Polski Związek Firm Deweloperskich
RCiWN – Rejestr Cen i Wartości Nieruchomości (poprzednia nazwa, obecnie zmieniona na Rejestr Cen Nieruchomości)
RCN – Rejestr Cen Nieruchomości
SARFiN – System Analiz Rynku Finansowania Nieruchomości
SIM – społeczna inicjatywa mieszkaniowa
SMUP – System Monitorowania Usług Publicznych
SWPdL – spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu
TBS – towarzystwo budownictwa społecznego
TERYT – Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego
WPGMZG – wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy
ZBP – Związek Banków Polskich
ZMP – Związek Miast Polskich
ZRSM RP – Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP
ZWS – Zakład Wydawnictw Statystycznych

WPROWADZENIE

Informacje ilościowe i jakościowe są podstawą wszelkich analiz dotyczących mieszkalnictwa. Do badań nad tą dziedziną konieczny jest dostęp do bardzo szerokiego zasobu wiarygodnych i aktualnych danych przedstawianych w różnych ujęciach. Co prawda, współcześnie daleko posunięta cyfryzacja ułatwia ich gromadzenie i pozwala na tworzenie coraz obszerniejszych baz, jednak zwiększająca się złożoność struktur występujących w mieszkalnictwie rynkowym i społecznym (własnościowych, finansowych, podmiotowych) wymaga modyfikacji zakresu i sposobu zbierania danych.

Informacje o mieszkalnictwie gromadzi wiele instytucji, część tych danych nie trafia do domeny publicznej, a bazy – tworzone zazwyczaj na poziomie lokalnym przez samorządy – są często niekompatybilne w ujęciu przedmiotowym, czasowym i przestrzennym. W dobie transformacji cyfrowej niektóre jednostki samorządu terytorialnego zaczynają jednak wdrażać efektywne systemy zarządzania danymi. Jak wskazują W.Łachowski i K.Janas (2021), zintegrowane podejście do danych miejskich powinno stanowić podstawę zarządzania miastem opartego na wiedzy. W praktyce stopień szczegółowości gromadzonych informacji różni się pomiędzy gminami. Znaczące zasoby danych pozwalających na porównania międzygminne dostępne są w Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS) oraz w serwisie Geoportal Infrastruktury Informacji Przestrzennej prowadzonym przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii, ale nie są one wyczerpujące.

Publicznie dostępna statystyka mieszkaniowa jest ograniczona z wielu powodów. Część instytucji i podmiotów gospodarczych powołuje się na tajemnicę przedsiębiorstwa lub tajemnicę bankową. Wśród przyczyn są też koszto- i czasochłonność gromadzenia ustrukturyzowanych danych. Podmioty gospodarki mieszkaniowej korzystają ze zindywidualizowanych systemów informatycznych, nastawionych na praktyczność, a nie cele analityczne. Nowe regulacje prawne, które są podstawą do tworzenia kolejnych zestawień i baz danych, nie przewidują udostępniania gromadzonych informacji, a mogłoby to być bardzo korzystne z punktu widzenia statystyki publicznej.

Odrębnymi zagadnieniami są: interpretacja danych o mieszkalnictwie, diagnozy oraz oceny sytuacji w gospodarce i polityce mieszkaniowej wyprowadzane ma ich podstawie. Interpretacja danych o mieszkalnictwie, a zarazem opinie na temat aktualnej sytuacji w tym zakresie, pozostają poza zakresem tego opracowania. Wskaźniki służące do oceny Narodowego Programu Mieszkaniowego (NPM), dane dotyczące stopnia wykorzystania funduszy celowych przeznaczanych na inwestycje mieszkaniowe i remonty zasobów czy dane o mieszkaniach niezamieszkałych wymagają odpowiedniego kontekstu. Zasadność lokowania nowych inwestycji i ich charakterystyka wymagają oparcia się na aktualnych danych, rozeznaniu lokalnej sytuacji i potrzebach społeczności, a także oceny wpisywania się takich przedsięwzięć w strategię rozwoju oraz programy działania gminy na wielu polach.

Istnieje duże zapotrzebowanie na szczegółowe, nieprzekraczające granic tajemnicy statystycznej informacje z obszarów powiązanych z polityką i gospodarką mieszkaniową, np. w zakresie kosztów zapewnienia sobie mieszkania o odpowiednim standardzie. Bardzo istotne dla mieszkalnictwa są dane kontekstowe, np. dotyczące zielonej transformacji, poziomu i jakości życia, planowania przestrzennego czy pomocy społecznej. Postulat zwiększenia zakresu merytorycznego i dostępności danych o mieszkalnictwie w różnych skalach przestrzennych – ze szczególnym uwzględnieniem poziomu lokalnego, a nawet wewnątrzmiejskiego – jest podnoszony przez ekspertów już od kilku lat. Pojawia się on w publikacjach analitycznych, np. raporcie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR poświęconym mieszkalnictwu społecznemu (Muzioł-Węcławowicz, Nowak 2018) i opracowaniach eksperckich związanych z pracami nad aktualizacją Krajowej Polityki Miejskiej

czy Kongresem Polityki Miejskiej (Ryś i in. 2020). Strategiczne wzmocnienie mieszkalnictwa w Polsce wymaga przeprowadzenia kompleksowych badań sytuacji mieszkaniowej (stanu zasobów, preferencji i potrzeb mieszkaniowych) oraz ewaluacji polityki mieszkaniowej państwa i jej wdrażania na poziomie lokalnym. O stworzenie zaawansowanego systemu monitoringu mieszkalnictwa i intensyfikację badań tej dziedziny wnioskują autorzy większości publikacji dotyczących gospodarki i polityki mieszkaniowej (Markowski i in. 2018; Jarecki i in. 2020; Muzioł-Węcławowicz 2021). Propozycję zakresu lokalnego monitoringu mieszkaniowego opracowali B.Krystek-Kucewicz, A.Kułaczkowska i J.Held (2020) oraz R.Cyran (2020). Zwraca się również uwagę na problem zróżnicowań regionalnych i międzymiejskich w analizach gospodarki mieszkaniowej (Lis 2021; Nowak 2021b).

Powyższe aspekty skłoniły Instytut Rozwoju Miast i Regionów do organizacji seminarium naukowego mającego na celu stworzenie warunków do wymiany wiedzy i doświadczeń w zakresie gromadzenia i udostępniania danych związanych z mieszkalnictwem. Podczas pierwszej edycji wydarzenia – zorganizowanego pod nazwą **Monitor Mieszkalnictwa. Gromadzenie i udostępnianie publicznych danych o mieszkalnictwie** – którego partnerem strategicznym był **PFR Nieruchomości**, w dyskusjach reprezentowane były instytucje publiczne i prywatne, a także organizacje pozarządowe oraz środowisko naukowe. Pomimo różnych punktów widzenia dało się odczuć powszechną zgodę co do potrzeby poprawy jakości monitorowania mieszkalnictwa w Polsce. **W raporcie znajdują się liczne odnośniki do zapisu wideo wybranych fragmentów seminarium, które dostępne są po kliknięciu w grafiki opisane jako nagrania**. Całość materiału filmowego dostępna jest po odtworzeniu Nagrania 1.

Nagranie 1. Zapis filmowy wydarzenia
Źródło: Konto YouTube OPM IRMiR

Niniejsze opracowanie jest pokłosiem dyskusji toczonych podczas seminarium i licznych postulatów, które napłynęły do autorów drogą mailową. Raport ma na celu uporządkowanie wiedzy dotyczącej dostępnych informacji o mieszkalnictwie oraz wskazanie możliwych do wprowadzenia zmian w zakresach definicyjnych, a także związanych z gromadzeniem, kategoryzacją i udostępnianiem danych. Składa się on z czterech głównych części, które poprzedzone są zestawieniem najważniejszych informacji, wniosków i rekomendacji płynących z opracowania. Część zasadnicza rozpoczyna się od diagnozy procesu gromadzenia i udostępniania danych, w której przeprowadzono przegląd podmiotów dysponujących danymi o mieszkalnictwie. Omówiono w niej również najważniejsze źródła danych – zarówno te powszechnie znane, jak i te rzadko wykorzystywane czy nowo powstałe. Fundamentem procesu gromadzenia danych jest formułowanie pojęć, które celnie określają zachodzące w rzeczywistości procesy i zjawiska. Na tych zagadnieniach skoncentrowano się w drugim rozdziale, wskazując, że definicje z zakresu mieszkalnictwa nie zawsze nadążają za zachodzącymi zmianami. W tej części wskazano również na występowanie niezgodności w definiowaniu podstawowych pojęć. Trzeci rozdział poświęcony został strukturom i zestawieniom – zwrócono w nim uwagę na rozproszenie danych, które są kategoryzowane w różny sposób i w ramach różnych systemów. Ostatnia część raportu poświęcona została identyfikacji braków w zakresie gromadzonych danych o mieszkalnictwie. Wskazano w niej ponadto szereg wyzwań związanych z pozyskiwaniem i udostępnianiem danych.

Poprawa monitorowania mieszkalnictwa w Polsce leży w interesie rządu, samorządów, organizacji pozarządowych, środowisk naukowych i rynkowych, a wreszcie wszystkich obywateli, którzy chcą opierać swoje decyzje mieszkaniowe na rzetelnych źródłach informacji. Przedstawiciele wszystkich powyższych grup z dużym entuzjazmem odpowiedzieli nie tylko na zaproszenie do wzięcia udziału w seminarium, ale wyrazili swoją gotowość do działania w zakresie zwiększania efektywności w gromadzeniu i udostępnianiu danych o mieszkalnictwie. To zjednoczenie to ogromny kapitał, który warto wykorzystać.

Hanna Milewska-Wilk
Kamil Nowak

Kluczowe wnioski

- Cele gromadzenia danych przez instytucje państwowe, samorządowe, rynkowe i naukowe są w znacznym stopniu zbieżne. Ta wspólnota interesów powinna być podstawą dla szerszej niż obecnie współpracy, wymiany informacji i udostępniania ich wszystkim zainteresowanym.
- Dane z zakresu mieszkalnictwa są pozyskiwane i udostępniane nie tylko przez Główny Urząd Statystyczny (GUS), ale również przez kilkadziesiąt innych podmiotów, w tym siedem resortów ministerialnych.
- Wiele danych mieszkaniowych jest cyklicznie gromadzonych, ale ze względu na ich rozproszenie dotarcie do nich jest utrudnione i wymaga wiedzy, czasu, a często składania specjalnych wniosków o udostępnienie.
- Gromadzenie danych o mieszkalnictwie odbywa się zazwyczaj na poziomie lokalnym, jednocześnie ich kategoryzacja prowadzona jest w odniesieniu do różnych jednostek przestrzennych (gmina, powiat, obwód urzędu skarbowego, rejon i okręg sądów powszechnych). Różne sposoby agregacji danych uniemożliwiają porównywanie ze sobą niektórych informacji.
- Ograniczeniem dla rozwoju mieszkalnictwa w Polsce jest brak kompleksowego systemu monitorowania sytuacji mieszkaniowej na poziomie lokalnym. W efekcie poziom wiedzy o sytuacji mieszkaniowej jest bardzo zróżnicowany przestrzennie. Część gmin ogranicza się do pozyskiwania informacji niezbędnych do obowiązkowego raportowania.
- Co najmniej kilkanaście powszechnie używanych pojęć z zakresu mieszkalnictwa jest przez instytucje zbierające i publikujące dane definiowanych w niejednorodny lub niepełny sposób. Powoduje to problemy z porównywaniem informacji pochodzących z różnych źródeł. Najbardziej istotne wydaje się zróżnicowane podejście do definiowania rynku pierwotnego mieszkań i domów przez GUS i NBP.
- Osoby fizyczne nie mają łatwego dostępu do informacji o cenach mieszkań czy stawkach czynszów – dotyczy to również zasobów mieszkaniowych gmin – a swoją wiedzę opierają przede wszystkim na danych dostarczanych przez podmioty rynkowe, w szczególności portale ogłoszeniowe i inne wyspecjalizowane platformy. Dane te nie zawsze są prezentowane z odpowiednim omówieniem.
- Sposoby organizacji danych przestały odpowiadać rzeczywistym zjawiskom i potrzebom. Problematyczne kwestie dotyczą m.in. obrotu nieruchomościami i struktury podziału danych o zasobach mieszkaniowych.
- Statystyki dotyczące tytułu prawnego do zajmowanego lokalu, chociaż nie występują w krajowej statystyce publicznej, są dostępne dla Polski w bazach Europejskiego Urzędu Statystycznego (Eurostatu) czy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).
- Rynkowy sektor najmu mieszkań w Polsce nie jest monitorowany. Informacje pochodzące z zeznań podatkowych pozwalają na określenie liczby podatników oraz przychodów z najmu, ale brakuje informacji o liczbie zawieranych umów i liczbie wynajmowanych mieszkań oraz liczbie gospodarstw domowych korzystających z najmu.
- Zjawiska związane z najmem cechują się niedostosowaniem definicji i opisów do rzeczywistej sytuacji. Przykładem jest brak ogólnie akceptowanych terminów dla mieszkań budowanych lub kupowanych wyłącznie w celu czerpania korzyści z najmu. W literaturze i powszechnym obiegu używa się określeń „sektor PRS (ang. *private rented sector*) ” oraz „sektor najmu instytucjonalnego”, ale w statystyce publicznej takie mieszkania mieszczą się w kategorii „budowane na sprzedaż i wynajem” – po oddaniu do użytku stają się one natomiast „mieszkaniami innych podmiotów”.

- Zmiany technologiczne – przede wszystkim postępująca cyfryzacja sektora publicznego – zwiększają możliwości w zakresie automatyzacji procesu zbierania danych o mieszkalnictwie, a w efekcie pozwalają na zbieranie większej ilości informacji w krótkim czasie i zmniejszania częstotliwości omyłek w bazach danych i rejestrach. Istniejący potencjał cyfryzacji nie jest w pełni wykorzystywany.
- Bazy danych tworzone w sposób manualny, w oparciu o obróbkę dokumentów (aktów notarialnych, ankiet) mają duże opóźnienia czasowe i zawierają błędy. Problem ten widoczny jest m.in. w Rejestrze Cen Nieruchomości (RCN), na co zwracało uwagę najwięcej ekspertów.
- Rejestr Cen Nieruchomości (RCN) nie posiada jednego spójnego systemu zbierania i przetwarzania danych, pomimo iż ich udostępnianie odbywa się coraz szybciej i bywa automatyzowane.
- Cele związane z dostępem do informacji nie zawsze są zgodne z celami ochrony prywatności. Elektroniczne Księgi Wieczyste choć są szczegółowym i wiarygodnym źródłem informacji, mającym potencjał do bycia podstawą do bieżącego monitorowania sytuacji mieszkaniowej, z uwagi na ograniczenia wynikające z ochrony danych obecnie nie spełniają tej roli.
- Restrykcyjne zasady tajemnicy bankowej są dla BGK barierą w zakresie udostępniania danych dotyczących realizacji rządowych programów mieszkaniowych na poziomie gmin czy adresów inwestycji. Programy te finansowane są ze środków publicznych i nie ma powodu, by publiczny bank nie udzielał w tym wypadku informacji o inwestorach i inwestycjach mieszkaniowych (z wyjątkiem kwestii *stricte* bankowych w rodzaju marży, oceny ryzyka).

Najważniejsze rekomendacje

- Należy stworzyć prawne, metodologiczne i techniczne ramy monitorowania sytuacji mieszkaniowej na poziomie lokalnym, ale nie tylko w zasobach własnych gmin, lecz generalnie całego zasobu mieszkaniowego – włączając w to spółdzielnie mieszkaniowe, deweloperów, zarządców, wspólnoty mieszkaniowe, prywatnych właścicieli domów jednorodzinnych, doradców energetycznych i innych specjalistów.
- Rekomendujemy zorganizowanie warsztatów eksperckich prowadzonych przez instytucje statystyki publicznej mających na celu wypracowanie zmian w zakresie definiowania pojęć z obszaru mieszkalnictwa i możliwości wymiany danych. Niezbędne jest ujednolicenie definicji podstawowych danych zbieranych przez instytucje zajmujące się statystyką publiczną i dostosowywanie ich do zmieniających się ram prawnych i formalnych. Dzięki temu kolejne podmioty mogłyby dostosować swoje opracowania, analizy oraz zbiory danych do spójnych standardów. Istotnym elementem uzgodnień powinny być też skale przestrzenne prezentacji danych, uwzględniające poza jednostkami TERYT, dla części danych, również jednostki wewnątrzmiejskie i aglomeracyjne.
- Potrzebne jest szersze włączenie do systemu monitorowania mieszkalnictwa informacji dotyczących efektywności energetycznej budynków (pochodzących z CEEB), oceny stanu technicznego lub wykonanych remontów oraz dostępności (barier architektonicznych), co jest konieczne dla oceny potrzeb remontowych i jakości życia mieszkańców.
- Dla zwiększenia efektywności planowania przestrzennego i polityki mieszkaniowej w skali lokalnej i całego państwa zaleca się przeprowadzanie badań preferencji mieszkaniowych, potrzeb oraz standardów mieszkaniowych z uwzględnieniem struktury demograficznej gospodarstw domowych.
- Niezbędne jest uspójnienie definicji rynku pierwotnego na potrzeby statystyki prowadzonej przez GUS i NBP. Może to nastąpić na podstawie przepisów *Ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego*.
- Rekomendujemy wykorzystanie informacji z bazy danych Deweloperskiego Funduszu Gwarancyjnego (DFG) w celu poprawy jakości monitorowania rynku pierwotnego mieszkań i domów. W tym celu należałoby zapewnić możliwość pozyskiwania informacji z tej bazy instytucjom statystyki publicznej.
- W celu zwiększenia dostępności informacji przestrzennej wskazane byłoby wprowadzenie systemu informatycznego pozwalającego na wyodrębnienie z rejestru podstawowych informacji o nieruchomościach, z wyłączeniem danych osobowych oraz bez wskazywania numeru księgi wieczystej czy umieszczania bezpośredniego hiperłącza do niego.
- Przy tworzeniu nowych baz i rejestrów należy przewidzieć w regulujących je przepisach możliwość dostępu do znajdujących się w nich danych dla celów naukowych i badawczych. Regulacje dotyczące DFG i CEEB na to nie pozwalają, a są to bardzo cenne zbiory informacji.
- Aby usprawnić działania RCN, który tworzony jest przez starostów na poziomie powiatów w oparciu o akty notarialne, rekomendujemy dopuszczenie możliwości wprowadzania do niego danych bezpośrednio przez notariuszy. Dzięki temu trafiałyby one do publicznej statystyki szybciej, zmniejszyłoby się prawdopodobieństwo błędnego przetwarzania i pojawiłaby się możliwość zwiększenia skali przestrzennej analizy, np. na poziomie gmin. Należy też zbadać możliwość wykorzystania Bazy Danych Ksiąg Wieczystych do tworzenia odpowiednich zestawień o zmianach: okresowych i na określonym obszarze.
- Zalecamy wprowadzenie zmian prawnych, które zobowiązywałyby BGK do udostępniania informacji statystycznych w zakresie realizacji mieszkaniowych programów rządowych.

- Istnieje konieczność rozszerzenia zestawień statystycznych dotyczących struktury zasobów mieszkaniowych o zagadnienia dotyczące sposobu zarządzania i tytułu prawnego do zajmowanego lokalu.
- Rekomendujemy pogłębienie statystyk dotyczących prawa do zajmowanego lokalu poprzez uzupełnienie ich o dane z zakresu sposobu wykorzystywania lokali niezamieszkiwanych na stałe (np. w powiązaniu z podatkiem od nieruchomości), co powinno wpłynąć na poprawę efektywności projektowania programów wsparcia kierowanych do konkretnych grup mieszkańców i dać możliwość przewidywania ich problemów, np. wzrostu rat kredytów albo czynszów w konkretnych rodzajach zasobów.

1. DIAGNOZA PROCESU GROMADZENIA I UDOSTĘPNIANIA DANYCH O MIESZKALNICTWIE

1.1. Statystyka publiczna i administracja centralna jako źródła danych o mieszkalnictwie

Jednostką odpowiedzialną za wykonywanie zadań w zakresie opracowywania, wdrażania oraz obsługi programów polityki mieszkaniowej kraju jest **Departament Mieszkalnictwa w Ministerstwie Rozwoju i Technologii (MRiT)**. Bez dostępu do rzetelnych informacji nie jest możliwe trafne diagnozowanie stanu mieszkalnictwa, trudno również ocenić skuteczność podejmowanych działań. Obecny system gromadzenia danych o mieszkalnictwie utrudnia prowadzenie bieżącego monitoringu w zakresie Narodowego Programu Mieszkaniowego (NPM). Na problem zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym (2020), wskazując, że część wartości wskaźników zawartych w sprawozdaniach z realizacji działań w ramach NPM odnosiła się do wcześniejszego okresu sprawozdawczego. Problemy wynikają m.in. z długotrwałego procesu zbierania danych, który oparty jest na ich przekazywaniu przez samorządy. Dyrektor Departamentu jako przykład podał pozyskanie informacji o liczbie miejsc w mieszkaniach chronionych, noclegowniach i domach dla bezdomnych od Głównego Urzędu Statystycznego oraz Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (MRiPS). Przyjęty cykl sprawozdawczy nie pozwala na ich wykorzystanie w sprawozdaniach za ostatni rok. MRiT do swojej działalności w zakresie mieszkalnictwa wykorzystuje najczęściej pięć głównych źródeł danych (zob. Nagranie 2.). Są to:

Nagranie 2. Dane mieszkaniowe z punktu widzenia MRiT
Źródło: Kanał YouTube Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

1. wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań;
2. bieżąca statystyka Głównego Urzędu Statystycznego;
3. bieżąca statystyka Narodowego Banku Polskiego;
4. inne źródła, w tym dane gromadzone przez administrację publiczną i podmioty rynkowe oraz społeczne;
5. uzupełniające lub pogłębiające badania zlecane przez MRiT.

Centralnym organem administracji rządowej odpowiedzialnym za statystykę publiczną w Polsce, w tym przeprowadzanie spisów powszechnych, jest **Prezes Głównego Urzędu Statystycznego**. Podlega mu nie tylko GUS, ale również 16 wojewódzkich urzędów statystycznych, Centrum Informacji Statystycznej (CIS), Zakład Wydawnictw Statystycznych (ZWS), Centrum Badań i Edukacji

Statystycznej (CBiES) oraz Centralna Biblioteka Statystyczna (CBS). Wszystkie powyższe podmioty tworzą służby statystyki publicznej. System statystyki publicznej obejmuje:

- zbieranie danych statystycznych,
- gromadzenie, przechowywanie i opracowywanie zebranych danych,
- ogłaszanie, udostępnianie i rozpowszechnianie wyników badań statystycznych.

Zgodnie z *Ustawą o z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej*, wyniki badań statystycznych realizowanych przez GUS stanowią oficjalne dane statystyczne. Ustawodawca reguluje również kwestie źródeł danych, wskazując, że służby statystyki publicznej mogą je zbierać poprzez:

- rejestry urzędowe,
- systemy informacyjne administracji publicznej,
- niepubliczne systemy informacyjne,
- badania ankietowe.

W programie badań statystycznych statystyki publicznej na 2022 r. wyróżnić można sześć głównych tematów z zakresu mieszkalnictwa, które wskazano w Tabeli 1.

Tab. 1. Programy badań statystycznych statystyki publicznej w zakresie mieszkalnictwa na rok 2022

Oznaczenie	Nazwa badania	Organ prowadzący badanie
1.26.01 (073)	Gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi	Prezes GUS
1.26.04 (074)	Obrót nieruchomościami	Prezes GUS, Minister Rozwoju i Technologii (minister właściwy ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa)
1.26.09 (076)	Badanie cen nieruchomości mieszkaniowych, gruntowych i komercyjnych	Prezes NBP
1.26.10 (077)	Charakterystyka zasobów budynkowych	Prezes GUS
1.47.04 (152)	Wydane pozwolenia na budowę i zgłoszenia z projektem budowlanym budowy obiektów budowlanych oraz efekty działalności budowlanej	Prezes GUS
1.26.06 (075)	Infrastruktura techniczna sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, ciepłowniczych, gazu z sieci oraz energii elektrycznej	Prezes GUS

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2021 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2022

Najwięcej danych i opracowań z zakresu mieszkalnictwa znajduje się w zasobach Głównego Urzędu Statystycznego. Wśród głównych źródeł danych dla badań związanych z tą dziedziną wskazać można 12 formularzy statystycznych (por. Tab. 2.).

Tab. 2. Wykaz formularzy statystycznych służących do przekazywania danych w zakresie mieszkalnictwa

Lp.	Nazwa formularza	Podmioty przekazujące dane	Metoda obserwacji
1.	M-01 – Sprawozdanie o zasobach mieszkaniowych	wspólnoty mieszkaniowe posiadające zasoby mieszkaniowe, zarządzające lub administrujące tymi zasobami; podmioty gospodarki narodowej, którym wspólnota mieszkaniowa posiadająca własne zasoby mieszkaniowe zleciła zarządzanie lub administrowanie tymi zasobami	reprezentacyjna na wylosowanej próbie 15%
		podmioty gospodarki narodowej posiadające zasoby mieszkaniowe, zarządzające lub administrujące zasobami mieszkaniowymi znajdującymi się w budynkach będących ich własnością oraz w budynkach stanowiących współwłasność, jak również podmioty gospodarki narodowej, którym podmiot posiadający własne zasoby mieszkaniowe zlecił zarządzanie lub administrowanie tymi zasobami	pełna
2.	M-05 – Wykaz budynków mieszkalnych administrowanych/zarządzanych przez zarządców nieruchomości	podmioty gospodarki narodowej, których działalnością jest władanie, zarządzanie bądź administrowanie zasobami mieszkaniowymi	pełna
3.	M-06 – Sprawozdanie o wodociągach i kanalizacji	podmioty gospodarki narodowej prowadzące działalność przeważającą lub drugorzędną związaną z infrastrukturą wodociągową i kanalizacyjną	pełna
4.	B-05 – Sprawozdanie o wydanych pozwoleniach na budowę i zgłoszeniach z projektem budowlanym budowy obiektów budowlanych	wojewódzkie i powiatowe organy administracji architektoniczno-budowlanej	pełna
5.	B-06 – Meldunek o budownictwie mieszkaniowym	powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego; powiatowe organy administracji architektoniczno-budowlanej	pełna
6.	B-07 – Sprawozdanie o budynkach mieszkalnych i mieszkaniach w budynkach niemieszkalnych oddanych do użytkowania	powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego	pełna
7.	B-08 – Sprawozdanie o budynkach niemieszkalnych, zbiorowego zamieszkania oraz domach letnich oddanych do użytkowania	wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego; powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego	pełna
8.	B-09 – Sprawozdanie o nakładach na budowę nowych budynków mieszkalnych oddanych do użytkowania	inwestorzy (inni niż indywidualni – realizujący budynki mieszkalne na własne potrzeby – oraz fundacje, kościoły i związki wyznaniowe) oddający do użytkowania nowe budynki mieszkalne	pełna

9.	EKB – Elektroniczna Karta Budynku	zarządcy nieruchomości; administratorzy nieruchomości	reprezentacyjna na dobranej celowo próbie
10.	SG-01 – Statystyka gminy. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	urzędy gmin; urzędy dzielnic m.st. Warszawy	pełna
11.	G-02g – Sprawozdanie o infrastrukturze, odbiorcach i sprzedaży gazu z sieci	podmioty gospodarki narodowej posiadające koncesje na przesył, dystrybucję paliw gazowych i obrót paliwami gazowymi	pełna
12.	G-02b – Sprawozdanie bilansowe nośników energii i infrastruktury ciepłowniczej	podmioty gospodarki narodowej bez względu na liczbę pracujących, prowadzące działalność przeważającą lub drugorzędną zaklasyfikowaną według PKD do sekcji A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S – według jednostek lokalnych	reprezentacyjna na dobranej celowo próbie

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2021 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2022

Do badań z zakresu mieszkalnictwa GUS wykorzystuje również systemy informacyjne administracji publicznej, tj.:

- Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego (TERYT),
- Ewidencję Gruntów i Budynków (EGiB),
- Rejestr Cen Nieruchomości (RCN),
- Centralną Bazę Danych Ksiąg Wieczystych (CBDKW),
- Ewidencję Podatkową Nieruchomości (EPN),
- Ewidencję zbiorników bezodpływowych.

GUS korzysta również z danych gromadzonych przez podmioty niepubliczne. Wśród nich wskazać można spółdzielnie mieszkaniowe oraz podmioty prowadzące działalność związaną z wytwarzaniem i dostarczaniem energii cieplnej, zaopatrzeniem w wodę, odprowadzeniem ścieków, dystrybucją lub obrotem paliwami gazowymi.

Ważnym elementem działalności GUS są prace badawcze zmierzające do zwiększenia potencjału informacyjnego. Poza tworzeniem standardowych zestawień, które publikowane są od lat i pozwalają na śledzenie i porównywanie zmian w Banku Danych Lokalnych czy opracowaniach, tj. Gospodarka mieszkaniowa, Obrót nieruchomościami (Matulska-Bachura 2020; GUS 2021a), powstaje coraz więcej ciekawych opracowań niecyklicznych. Są to prace badawcze **statystyk eksperymentalnych**, prowadzone nie tylko w zakresie działań statutowych GUS, ale również w ramach grantów naukowych czy projektów finansowanych ze środków zewnętrznych. Zasób danych stanowiący efekt tych prac dostępny jest za pośrednictwem portalu GUS (dostęp tutaj: *Statystyki eksperymentalne*). Wśród dostępnych tam opracowań i analiz znaleźć można informacje dotykające tematyki mieszkalnictwa, np. *Pokolenie gniazdowników w Polsce* (Peszat i in. 2020) czy publikację w zakresie działań termomodernizacyjnych (Kowalska 2018).

Polski system statystyczny składa się nie tylko ze służb statystyki publicznej, ale również z innych jednostek prowadzących badania statystyczne (por. Ryc. 1.).

Ryc. 1. Polski system statystyczny
Źródło: opracowanie własne na podstawie bip.stat.gov.pl

W zakresie mieszkalnictwa dużą rolę odgrywa **Narodowy Bank Polski**, który prowadzi cykliczne badania cen nieruchomości mieszkaniowych, gruntowych i komercyjnych w wybranych miastach Polski. Tworzone są raporty bieżące, które ukazują się co kwartał oraz raporty roczne. Dotyczą one obrotu nieruchomościami, sytuacji na rynku najmu, obejmują również kondycję firm deweloperskich i skalę umów deweloperskich. NBP prowadził też pilotaż i badanie zasobności gospodarstw domowych jako wgląd w posiadane nieruchomości i strukturę zadłużenia gospodarstw domowych (obecnie zagadnienia włączone do badania budżetów gospodarstw domowych w GUS).

Badania prowadzone przez NBP obejmują 17 największych miast w kraju. Analizy dotyczące cen ofertowych i transakcyjnych mieszkań oraz stawek najmu opierają się m.in. na danych pozyskiwanych w ramach programu badań ankietowych Baza Rynku Nieruchomości (BaRN) realizowanych przez analityków w oddziałach okręgowych NBP. Opiera się on na informacjach uzyskiwanych od firm działających na rynku nieruchomości poprzez kontakt z pośrednikami, deweloperami, spółdzielniami mieszkaniowymi, urzędami miast, urzędami skarbowymi czy firmami doradczymi. Ponadto NBP korzysta z Rejestru Cen Nieruchomości oraz Systemu Czynności Majątkowych Ministerstwa Finansów.

Pozostałe istotne źródła danych, z których korzysta NBP, wskazano w Tabeli 3.

Tab. 3. Podmioty gromadzące źródła danych wykorzystywane w badaniach NBP

Lp.	Nazwa podmiotu	Zakres danych
1.	PONT Info Nieruchomości	dane o ofertowych cenach mieszkań
2.	AMRON/SARFIN	dane zawierające wyceny i ceny transakcyjne nieruchomości finansowanych kredytami/dane o finansowaniu rynku nieruchomości
4.	OLX/Otodom	dane o ofertowych stawkach najmu
5.	JLL (dawniej REAS)	dane dotyczące mieszkaniowego rynku pierwotnego
6.	Urzędy Administracji Skarbowej	dane o liczbie i cechach nieruchomości podlegających transakcji
7.	GUS	dane ekonomiczne i demograficzne oraz w zakresie cen produkcji budowlano-montażowej
8.	Komisja Nadzoru Finansowego	dane z sektora bankowego
9.	Biuro Informacji Kredytowej	dane z rynku kredytowego
10.	inne opracowania	dane sektorowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP

Wszystkie powyższe źródła danych zostały uwzględnione w ostatnim opublikowanym raporcie rocznym NBP (Łaszek 2021). O źródłach tych w trakcie konferencji opowiadał szczegółowo prof. Jacek Łaszek – wieloletni kierownik zespołu badawczego (zob. Nagranie 3.).

Nagranie 3. Źródła danych z perspektywy NBP
Źródło: Kanał YouTube OPM IRMiR

Ważnym ogniwem w zakresie gromadzenia i udostępniania danych jest identyfikacja przestrzenna. W statystyce publicznej opiera się ona na rejestrze terytorialnym, który stanowi element zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, za który zgodnie z *Ustawą z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne* odpowiedzialny jest **Główny Geodeta Kraju**, we współpracy z innymi podmiotami.

Główny Geodeta Kraju integruje dane przestrzenne, które na poziomie geodezyjnym są rozproszone. Część rejestrów powstaje na poziomie centralnym, np. Baza Danych Obiektów Ogólnogeograficznych (BDOO) czy Numeryczny Model Terenu (NMT). Marszałkowie województw odpowiedzialni są za realizację Bazy Danych Obiektów Topograficznych (BDOKT10k). Z perspektywy analiz mieszkaniowych szczególnie istotne dane zawierają się w ramach Ewidencji Gruntów i Budynków (EGiB) oraz Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości. Ich opracowanie leży po stronie starostów powiatowych, których jest 380. Integrowanie danych do jednego spójnego systemu jest zadaniem stwarzającym niemałe trudności, o czym w trakcie seminarium mówił Główny Geodeta Kraju (zob. Nagranie 4.). W dobie cyfryzacji i powszechnego dostępu do Internetu ważne jest jednak nie tylko tworzenie baz danych i rejestrów informacji, ale powiązanie ich z usługami, które pozwalają w łatwy sposób z nich korzystać. Ważną rolę w tym zakresie spełnia serwis geoportal.gov.pl, który jest centralnym węzłem infrastruktury informacji przestrzennej. Łączy on w sobie dane geodezyjne dostępne do poziomu działki z danymi innych 20 instytucji publicznych. Wśród nich interesujące w kontekście mieszkaniowym są m.in.:

Nagranie 4. Główny Geodeta Kraju o integrowaniu danych przestrzennych
Źródło: Kanał YouTube OPM IRMiR

- dane z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego w zakresie zgłoszeń i pozwoleń na budowę,
- dane Agencji Mienia Wojskowego w zakresie lokalizacji nieruchomości,
- dane z Krajowego Zasobu Nieruchomości w zakresie lokalizacji inwestycji,
- dane z PFR Nieruchomości w zakresie lokalizacji inwestycji.

Ponadto od 31 lipca 2020 r., gdy po nowelizacji ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne nastąpiło uwolnienie danych przestrzennych, duża część informacji dostępna jest bezpłatnie do pobrania z serwisu. Poza wskazanymi podmiotami, dane w zakresie mieszkalnictwa gromadzone są przez dziesiątki innych podmiotów, a zakres gromadzonych danych cechuje się dużym rozproszeniem.

Poza wspomnianym wcześniej **Ministerstwem Rozwoju i Technologii**, wiele istotnych danych z zakresu mieszkalnictwa można uzyskać w co najmniej sześciu innych ministerstwach (por. Tab. 4.). Pomimo iż zazwyczaj zagadnienia mieszkaniowe nie są w nich wyodrębnionym działem, dysponują one szeregiem istotnych informacji.

Tab. 4. Resorty rządowe gromadzące dane o mieszkalnictwie

Lp.	Nazwa resortu	Zakres danych
1.	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	dane z realizacji krajowych programów mieszkaniowych
2.	Ministerstwo Finansów	dane z podatków, uwzględniające najem w ramach ryczałtu i w zestawieniach dotyczących PIT od osób fizycznych na zasadach ogólnych
3.	Ministerstwo Sprawiedliwości	statystyki ze sprawozdań z działalności notariuszy, które dają wgląd w strukturę obrotu nieruchomościami
4.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	dane w zakresie środków z funduszy Unii Europejskiej na modernizację zasobu mieszkaniowego
5.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	dane dotyczące realizacji programów związanych z poprawą efektywności energetycznej budynków, związane z funduszami na wymianę źródeł ogrzewania budynków mieszkalnych
6.	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	dane o mieszkalnictwie wspomaganym i chronionym oraz o bezdomności
7.	Ministerstwo Sportu i Turystyki	dane dotyczące najmu mieszkań na doby i możliwości śledzenia skali zjawiska – planowane wprowadzenie centralnego rejestru najmu krótkoterminowego

Źródło: opracowanie własne

Ministerstwo Sprawiedliwości ma kilka systemów zbierania danych, które obejmują działanie wszelkich instytucji wymiaru sprawiedliwości i w ramach tego ściśle sformalizowane prawnie czynności dotyczące nieruchomości, również mieszkaniowych. Dostępne są ogólne dane sprawozdawcze o eksmisjach orzeczonych i wykonanych, o liczbie aktów notarialnych w podziale na ich różne rodzaje – kupno, sprzedaż nieruchomości, praw do lokalu, darowizny, umowy dożywocia bazujące na nieruchomościach, o średnim czasie postępowania w sądach – istotne z punktu widzenia systemu mieszkalnictwa są sprawy spadkowe, o podział majątku, w końcu Ministerstwo Sprawiedliwości nadzoruje działanie sądów wieczystoksięgowych, gdzie system zapisu jest w formie całkowicie cyfrowej.

Bardzo wiarygodnym źródłem informacji mogą być dane dotyczące podatków, z zeznań płatników, którymi dysponuje **Ministerstwo Finansów**. W ramach rozmaitych źródeł dochodów mamy już wyodrębnione te dotyczące przychodów z najmu prywatnego w ramach ryczałtu (PIT28) i w zestawieniach dotyczących PIT od osób fizycznych na zasadach ogólnych (PIT36). Dodatkowo, w sprawozdaniu za 2020 r. z podatków od osób fizycznych uwzględniono dane o umowach najmu okazjonalnego (wymagają zgłoszenia do urzędu skarbowego) i nawet umowach najmu instytucjonalnego. **Skalę detalicznego rynku najmu, szczególnie pod kątem finansowym, można monitorować właśnie poprzez dane z zeznań podatkowych**. Nie obejmuje to oczywiście przedsiębiorców, ale nadal te dane obrazują duży fragment rynku najmu, uwzględniający sektor, który w żaden inny sposób nie przygotowuje raportów i zestawień.

Dane dotyczące dofinansowań budowy i modernizacji mieszkań z różnego rodzaju funduszy znajdują się w gestii **Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.** Publikowane są w bazach Mapa dotacji oraz Portal Funduszy Europejskich z podsumowaniami poszczególnych programów. Fundusze mogą być wykorzystywane w wielu dziedzinach. Dla mieszkalnictwa istotnym obszarem w tym zakresie jest rewitalizacja. Zagadnienia zarządzania zasobem mieszkaniowym gminy, remontowania kamienic, działania ustawy o własności lokali w przypadku konieczności przenoszenia mieszkańców do innych lokali ze względu na remonty to bardzo znaczące źródło informacji, w tym przypadku bardziej opisowych, ale też wykorzystywanych jako materiały szkoleniowe i praktyczne dla kolejnych gmin i miast. Warto jednak zauważyć, iż projekty mieszkaniowe nie są powszechnie wskazywane w gminnych programach rewitalizacji. Badania OPM IRMiR wskazały, że stanowią one 10–15% wszystkich planowanych przedsięwzięć (Jarczewski, Kułaczkowska 2019).

W gestii **Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej są dodatki mieszkaniowe** – od lat jeden z elementów wsparcia celowego z systemu pomocy społecznej. Co do warunków udzielania takiego wsparcia, gminy mogą dokonywać coraz więcej modyfikacji i wypłacają dodatki ze środków własnych. Gminy raportują informacje o dodatkach regularnie do GUS. Obecnie dane na temat tego i innych świadczeń z pomocy społecznej dotyczących mieszkania (dodatek energetyczny, dodatek celowy na zakup opału) mają być również odnotowywane w CEEB (opisane niżej). Ponadto resort ten gromadzi **dane o liczbie mieszkań chronionych,** osób z nich korzystających i podmiotów je prowadzących. Publikowane są one w dużym stopniu ogólności i rodzą niejasności na poziomie definiowania (por. rozdz. ***Definicje i cel zbierania danych***).

Ministerstwo Sportu i Turystyki może nie kojarzyć się z danymi o mieszkalnictwie, ale jeśli weźmie się pod uwagę mieszkania wynajmowane turystom, to od razu można też przywołać **prace legislacyjne związane z regulacją najmu na doby.** Obecnie osoby wynajmujące mieszkania lub inne lokale (np. domki letniskowe, pokoje w domach) powinny zgłaszać taki adres w gminie do „**ewidencji innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie**". Ewidencja ta powstała w ramach promowania agroturystyki, lata przed tym jak pojawiły się duże platformy rezerwacyjne. Część gmin prowadzi tę ewidencję bardzo starannie, z akcjami informacyjnymi i bezpośrednim informowaniem właścicieli o obowiązku wpisu, inne gminy po prostu wywiązują się z obowiązku prowadzenia tego rejestru.

Dokładnie prowadzony rejestr daje gminom możliwość opodatkowania takich lokali na innych zasadach, niż dla lokali i budynków mieszkalnych, ale też może być sposobem na monitorowanie, jak turystyka wpływa na dostępność mieszkań dla osób, które chciałyby po prostu mieszkać w danej miejscowości oraz na stawki najmu i ceny zakupu. Informacja o skupieniu w konkretnym obszarze takiego najmu na doby to też baza do planowania przestrzeni i usług publicznych. Ministerstwo, we współpracy z lokalnymi i regionalnymi organizacjami turystycznymi, a także przy współpracy gmin i środowisk zajmujących się zakwaterowaniem turystów, mogłoby stworzyć bazę informacji, z której korzyści odnosiliby wszyscy zainteresowani, łącznie z turystami szukającymi noclegów.

Zespoły pracujące dawniej w Ministerstwie Cyfryzacji, a obecnie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, mają ogromną wiedzę i pełnią ważną rolę w łączeniu różnych zbiorów danych publicznych. Dysponują one narzędziami do ich udostępniania i posiadają doświadczenie we współpracy z jednostkami administracji publicznej na tym polu. Obecnie na przykład istnieje możliwość załatwiania wielu spraw przez profil zaufany, dostęp do informacji o własnych działaniach, np. wykaz aktów notarialnych, w których figurują dane właściciela profilu. Informacje pobierane są z baz prowadzonych przez instytucje publiczne, ale i od partnerów rynkowych – na przykład informacje o Pracowniczych Planach Kapitałowych. Uwzględnienie w procesach cyfryzacji możliwości generowania statystyk i okresowych raportów z różnych, dostępnych już baz danych byłoby dodatkową funkcjonalnością systemów.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej podległy Ministerstwu Klimatu i Środowiska to dysponent wielu źródeł dofinansowań, z których część dotyczy bezpośrednio zasobów mieszkaniowych jednorodzinnych. Programy Czyste Powietrze (wymiana pieców, kontynuacja wcześniejszych programów), Mój Prąd (fotowoltaika), Moje Ciepło (pompy ciepła do domów jednorodzinnych) wraz z coraz szerzej dostępnym doradztwem energetycznym dają wgląd nie tylko w zakres wykorzystywanego dofinansowania, ale i skalę zmian, ulepszeń i niezbędnego również ze strony właścicieli wkładu własnego. Czytelniejsze statystyki dla tych programów, w tym powiązanie z bazą CEEB, mogą też pomóc w identyfikacji obszarów, gdzie takie formy wsparcia nie są wykorzystywane, a byłoby to wskazane.

1.2. Inne podmioty gromadzące dane o mieszkalnictwie

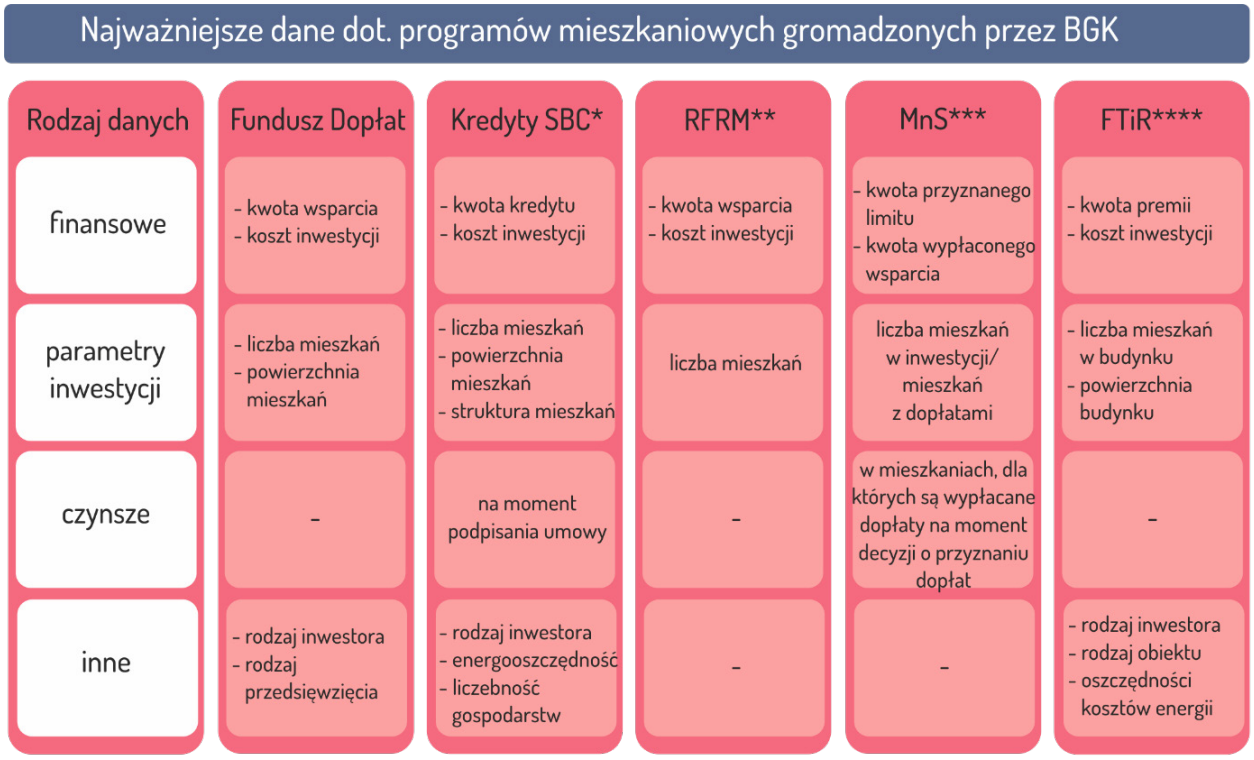
Informacje o mieszkalnictwie gromadzone są także przez szereg innych podmiotów. W odniesieniu do instytucji publicznych wskazać można co najmniej kilka, które posiadają w swoich zasobach istotne dane (por. Tab. 5.). Do części z nich można uzyskać dostęp za pośrednictwem stron internetowych. Są to jednak zazwyczaj informacje zagregowane i o dużym stopniu ogólności.

Tab. 5. Podmioty publiczne gromadzące dane o mieszkalnictwie

Lp.	Nazwa podmiotu	Zakres danych
1.	Bank Gospodarstwa Krajowego	dane sprawozdawcze z realizacji programów oraz informacje o nich (np. Mieszkanie dla Młodych, Rodzina na Swoim, Mieszkanie na start, Mieszkanie bez wkładu własnego, wspierania społecznego budownictwa czynszowego) oraz ekspertyzy i badania
2.	PFR Nieruchomości	dane o inwestycjach realizowanych w ramach Funduszu Sektora Mieszkań dla Rozwoju oraz Funduszu Sektora Mieszkań na Wynajem
3.	Krajowy Zasób Nieruchomości	wykaz nieruchomości oraz informacje o Społecznych Inicjatywach Mieszkaniowych z udziałem KZN
4.	Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny	obsługa Deweloperskiego Funduszu Gwarancyjnego od 1 lipca 2022 r.
5.	Agencja Mienia Wojskowego	dane dotyczące zasobów mieszkaniowych i terenów pod budownictwo mieszkaniowe będących własnością Agencji Mienia Wojskowego
6.	Biuro Informacji Kredytowej	dane dotyczące rynku kredytowego w Polsce ze wszystkich banków, SKOK-ów oraz ponad 70 największych firm pożyczkowych; dane o sprzedaży kredytów mieszkaniowych
7	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego	prowadzenie Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków

Źródło: opracowanie własne

Danymi dotyczącymi efektywnego wykorzystywania narzędzi wspierających różne formy mieszkalnictwa dysponuje **Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK)**. Zakres gromadzonych danych w tym obszarze przedstawiono na Rycinie 2. BGK obsługuje programy z zakresu mieszkalnictwa i poprawy jego jakości. Są one skierowane do instytucji: gmin, społecznych inicjatyw mieszkaniowych (SIM) – dawniej towarzystw budownictwa społecznego (TBS), spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych, obecnie również przedsięwzięć prowadzonych na podstawie partnerstwa publiczno-prywatnego. Publikowane informacje – na przykład stopień wykorzystania puli finansowania na dany program w danym czasie – są udostępniane jako dokumenty zbiorcze w formie nieedytowalnej, co nie sprzyja dalszemu przetwarzaniu, choćby w formie wizualizacji. Brak jest przekrojowych danych, które na bieżąco pokazywałyby zainteresowanie odbiorców i efektywność programów.



Ryc. 2. Najważniejsze dane dotyczące programów mieszkaniowych gromadzonych przez BGK
Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych przez BGK w trakcie seminarium

Bank Gospodarstw Krajowego na podstawie składanych wniosków może też tworzyć podsumowania dotyczące aktywności różnych podmiotów działających w sferze mieszkalnictwa. Przykładowo: ile i jakich mieszkań powstaje w układzie geograficznym, gdzie dostępne są mieszkania z dopłatą do czynszu najmu, gdzie i ile powstaje mieszkań spółdzielczych lokatorskich, z wykorzystaniem finansowania na preferencyjnych warunkach.

Ponadto bieżące informacje wskazujące efekty działań w zakresie realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego gromadzone są przez **PFR Nieruchomości** oraz **Krajowy Zasób Nieruchomości**. Podstawowe informacje z zakresu liczby mieszkań i ich lokalizacji możliwe są do uzyskania również z **Agencji Mienia Wojskowego**.

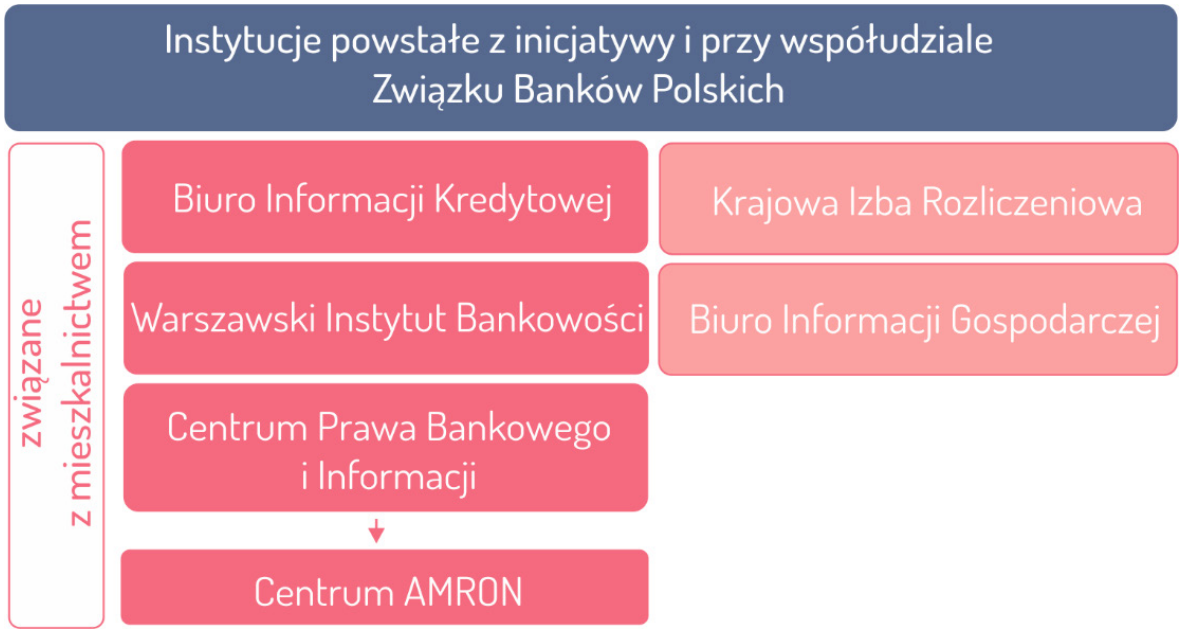
Niezwykle istotnym, nowym źródłem danych jest **Deweloperski Fundusz Gwarancyjny (DFG),** który prowadzony jest przez **Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny** – będący instytucją podlegającą Ministerstwu Finansów. Jego głównym celem jest zabezpieczenie nabywców nieruchomości przed utratą środków wpłaconych w trakcie budowy. Uruchomienie systemu niewątpliwie zwiększy możliwości monitorowania rynku deweloperskiego.

Z perspektywy badań nad mieszkalnictwem wartościowym źródłem danych może być również **Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków (CEEB),** która prowadzona jest przez **Główny Urząd Nadzoru Budowlanego.** Obecnie za pośrednictwem strony internetowej użytkownicy mają dostęp do ogólnych informacji dotyczących liczby złożonych deklaracji oraz do podstawowych zbiorczych statystyk. Rozwinięcie wątku DFG i CEEB znajduje się w podrozdziale ***Źródła danych...***

Ważnym podmiotem pozwalającym na śledzenie rynku kredytowego w Polsce jest **Biuro Informacji Kredytowej,** które zostało utworzone już w 1997 r. przez Związek Banków Polskich (ZBP) i banki na mocy Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe. Z inicjatywy ZBP powstały również inne instytucje infrastruktury bankowej (por. Ryc. 3.). Spośród nich w zakresie mieszkalnictwa szczególne znaczenie odgrywa Centrum Prawa Bankowego i Informacji. W ramach jego działalności powołany

został **ośrodek analityczno-badawczy Centrum AMRON.** Obsługuje on System Analiz i Monitorowania Rynku Obrotu Nieruchomościami (AMRON), który stanowi ogólnopolską bazę danych o cenach i wartościach nieruchomości oraz System Analiz Rynku Finansowania Nieruchomości (SARFiN), będący źródłem informacji o wielkości sprzedaży kredytów mieszkaniowych oraz informacji z zakresu monitorowania ryzyka portfela wierzytelności zabezpieczonych hipotecznie. Centrum AMRON wydaje cyklicznie Raporty AMRON-SARFIN, w których prezentowane są informacje o rozwoju rynku kredytów hipotecznych i nieruchomości mieszkaniowych oraz analizy długoterminowych trendów. O działalności tego podmiotu i o zakresie dostępnych danych w trakcie seminarium opowiedział dyrektor Działu Badań i Obsługi Rynku Nieruchomości (zob. Nagranie 5.).

Nagranie 5. Działalność Centrum AMRON
Źródło: Kanał YouTube OPM IRMiR



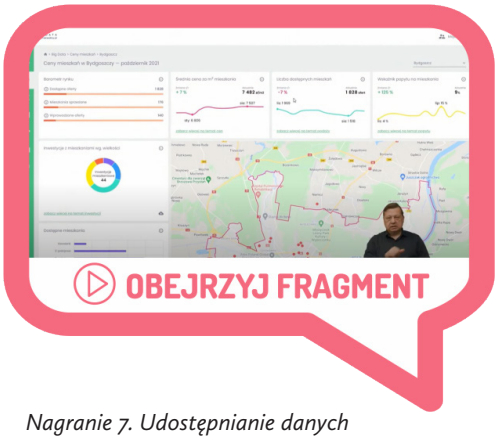
Ryc. 3. Instytucje infrastruktury bankowej powstałe z inicjatywy Związku Banków Polskich i przy jego współudziale dysponujące danymi dotyczącymi sektora mieszkaniowego
Źródło: opracowanie własne

W Polsce działa coraz więcej podmiotów rynkowych zajmujących się zbieraniem i analizą danych związanych z mieszkalnictwem, a szczególnie z jego częścią rynkową, czyli obrotem nieruchomościami mieszkaniowymi i najmem mieszkań. Wyróżniającą pozycję na rynku firm doradczych, cechującą się ponad dwudziestoletnim doświadczeniem ma firma **REAS,** która od 2018 r. działa w strukturze **JLL.** Podmiot ten zajmuje się badaniem rynków nieruchomości i przez wiele lat publikował kwartalne raporty o sprzedaży

Nagranie 6. Udostępnianie danych przez Grupę OLX
Źródło: Kanał YouTube OPM IRMiR

lokali w największych miastach. Firma dostarcza informacji, z których regularnie korzysta m.in. NBP.

Swoistą kopalnią wiedzy są niewątpliwie portale internetowe służące do poszukiwania mieszkań lub domów. W coraz większym zakresie prowadzące je podmioty nie tylko dzielą się posiadanymi informacjami, ale również publikują opracowania analityczne i tworzą specjalne serwisy pozwalające w przejrzysty i intuicyjny sposób uzyskiwać szereg informacji (por. Tab. 6.). W tym zakresie warto wyróżnić Grupę OLX, do której należą serwisy tj. Obido, OLX czy Otodom, Property Group – właściciela portalu RynekPierwotny.pl, na którym znajduje się sekcja udostępniania danych BigData oraz spółkę NNV, właściciela portalu Nieruchomosci-online.pl. Dostępne tam informacje pozwalają śledzić m.in. bieżące zamiany zachodzące na rynku pierwotnym i wtórnym oraz w sektorze najmu. O funkcjonalności swoich serwisów udostępniających dane w trakcie seminarium opowiadali przedstawiciele Grupy OLX (zob. Nagranie 6.) oraz RynkuPierwotnego.pl (zob. Nagranie 7.). Serwisy te raportują z reguły sytuację na największych, wielkomiejskich rynkach lokalnych.



Nagranie 7. Udostępnianie danych przez RynekPierwotny.pl
Źródło: Kanał YouTube OPM IRMiR

Tab. 6. Wybrane podmioty z sektora prywatnego gromadzące i udostępniające dane o mieszkalnictwie

Lp.	Nazwa podmiotu	Zakres danych
1.	Centrum Prawa Bankowego i Informacji	dane o rozwoju rynku kredytów hipotecznych i nieruchomości mieszkaniowych oraz analizy długoterminowych trendów (Raporty AMRON-SARFIN)
2.	JLL (dawniej REAS)	dane dotyczące mieszkaniowego rynku pierwotnego
3.	Grupa OLX	dane dotyczące ofertowych cen na rynku nieruchomości oraz ofertowych stawek najmu; badania preferencji nabywców
4.	RynekPierwotny.pl	baza BigData z informacjami o rynku nieruchomości pozyskiwanymi od deweloperów
5.	Nieruchomosci-online.pl	dane o kondycji rynku nieruchomości bazujące na opiniach reprezentatywnej grupy pośredników w obrocie nieruchomościami

Źródło: opracowanie własne

Ważną rolę w informowaniu o mieszkalnictwie odgrywają związki i fundacje. Poza wspomnianym już wcześniej **Związkiem Banków Polskich,** który zaangażowany jest w powstanie instytucji analitycznych i wydawanie cyklicznych publikacji, należy wyróżnić również kilka innych podmiotów. W tej kategorii dokonano wyboru w oparciu o zaangażowanie w proces gromadzenia danych i tworzenia analiz (por. Tab. 7.). W tej grupie znalazł się **Związek Miast Polskich** (ZMP), który od lat prowadzi prace pozwalające na integrację danych z różnych sektorów na poziomie gmin. W 1999 r. uruchomił *System Analiz Samorządowych*, który działał do 2018 r., następnie od 2019 r. zastąpiono go *Monitorem Rozwoju Lokalnego*, w którym znajdują się dane ze statystyki publicznej i źródeł administracyjnych udostępniane na poziomie lokalnym. System ten stanowi źródło wiedzy na temat sytuacji gospodarczej, społecznej i stanu środowiska. Zawiera również informacje o dostępności i jakości zasobów mieszkaniowych. Ponadto ZMP zaangażowany jest w powstanie Systemu Monitorowania Usług Publicznych, który omówiono w rozdziale ***Wyzwania związane z gromadzeniem i przetwarzaniem danych***.

Polski Związek Firm Deweloperskich (PZFD) i **Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP** (ZRSM RP) zrzeszają i reprezentują interesy podmiotów z poszczególnych sektorów rynku nieruchomości. Podejmując działania na rzecz poprawy warunków ich działalności, dysponu-

ją zasobami danych. W dużej mierze nie są one dostępne publicznie. W przypadku ZRSM RP opracowania i analizy możliwe są do pobrania za opłatą. W przypadku PZFD, poza cyklicznymi analizami w zakresie obsługi bankowej i współpracy sektora deweloperskiego z samorządami, dostępne są bieżące analizy. Przykładem jest raport o upadłości deweloperów w latach 2012–2019 (PZFD 2022).

Nagranie 8. Rola Fundacji Habitat for Humanity w gromadzeniu danych o mieszkalnictwie
Źródło: Kanał YouTube OPM IRMiR

Dużą rolę w poszerzaniu zakresu danych o mieszkalnictwie odgrywa **Fundacja Habitat for Humanity Poland,** która regularnie prowadzi prace badawcze dotyczące m.in. sytuacji mieszkaniowej w Polsce (O sytuacji mieszkaniowej w Polsce). W trakcie seminarium przedstawicielka Fundacji zwracała uwagę na brak cyklicznych i systematycznych badań w obszarze lokalnych polityk mieszkaniowych (zob. Nagranie 8.). Lukę w tym zakresie w 2015 r. w pewnym stopniu uzupełniło badanie przeprowadzone przez Fundację Habitat for Humanity Poland w postaci opracowania Mieszkalnictwo w Polsce (Salamon, Muzioł-Węcławowicz 2015). Do zachowania ciągłości monitorowania sektora mieszkalnictwa społecznego w skali wszystkich polskich miast przyczynił się następnie **Instytut Rozwoju Miast i Regionów,** publikując raport o mieszkalnictwie społecznym (Muzioł-Węcławowicz, Nowak 2018). Dane na poziomie lokalnym dostępne są za pośrednictwem Geoportalu Miast Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR[1].

Tab. 7. Wybrane związki i fundacje gromadzące dane o mieszkalnictwie

Lp.	Nazwa podmiotu	Zakres danych
1.	Związek Banków Polskich	dane dotyczące koniunktury bankowej (raporty cykliczne); inicjator działalności Centrum Prawa Bankowego i Informacji (Raporty AMRON-SARFiN) oraz Biura Informacji Kredytowej
2.	Związek Miast Polskich	gromadzi i udostępnia dane w ramach Monitora Rozwoju Lokalnego oraz współtworzy System Monitorowania Usług Publicznych
3.	Polski Związek Firm Deweloperskich	dane dotyczące działalności deweloperów; gromadzi i udostępnia dane w zakresie obsługi bankowej (Ranking Banków) oraz współpracy sektora deweloperskiego z samorządami (Ranking Miast)
4.	Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP	gromadzi dane o działalności spółdzielni mieszkaniowych; publikacje dostępne są za opłatą
5.	Fundacja Habitat for Humanity Poland	gromadzi dane i publikuje opracowania analityczne w zakresie mieszkalnictwa społecznego

Źródło: opracowanie własne

Występowanie braków związanych z monitorowaniem różnych segmentów mieszkalnictwa przyczynia się do powstawania think tanków (por. Tab. 8.), które starają się wypełniać brakujące pola. Ponadto wnoszą one wartość dodaną w zakresie analizy zachodzących procesów. Przykładami takich podmiotów są: Think.co i Fundacja Rynku Najmu czy HRE Think Tank – fundacja publikująca raporty przy Heritage Real Estate.

1 W tym miejscu warto docenić wieloletni dorobek badań nad mieszkalnictwem zgromadzony przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów, który jest kontynuatorem Instytutu Budownictwa Mieszkaniowego, przekształconego w 1968 r. w Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, który od 2002 r. zastąpiony został przez Instytutu Rozwoju Miast, a od 2019 r. funkcjonuje pod obecną nazwą. W zakresie monitorowania stanu mieszkalnictwa jednostka ta publikowała przez wiele lat (regularnie aż do 2014 r.) raporty „Informacje o mieszkalnictwie".

Tab. 8. Instytucje badawcze i think-tanki gromadzące dane o mieszkalnictwie

Lp.	Nazwa podmiotu	Zakres danych
1.	Instytut Rozwoju Miast i Regionów	dane dotyczące stanu mieszkalnictwa społecznego gromadzone na potrzeby raportów Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR
2.	ThinkCo.	dane w zakresie rynku najmu
3.	HRE Think Tank	dane w zakresie koniunktury na rynku mieszkaniowym

Źródło: opracowanie własne

1.3. Źródła danych: nowe i o niewykorzystanym potencjale

Deweloperski Fundusz Gwarancyjny

W związku z rozszerzeniem ochrony nabywców mieszkań i domów budowanych przez przedsiębiorców na sprzedaż w ramach Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego podlegającego Ministerstwu Finansów wydzielony został Deweloperski Fundusz Gwarancyjny (DFG). Zgodnie z art. 50–54 *Ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego...*, w ramach działania DFG prowadzi ewidencję, w której będą zbierane informacje od wszelkich podmiotów zaangażowanych w szeroko zdefiniowaną działalność deweloperską (firmy deweloperskie i inne, objęte ustawą, także osoby fizyczne budujące na sprzedaż). Zobowiązane do przekazywania danych są także banki prowadzące rachunki powiernicze (informacje o nabywcy, całych przedsięwzięciach deweloperskich, umowach, rachunkach powierniczych, wpłatach i wypłatach z rachunków). Podmioty prowadzące inwestycje deweloperskie i banki mają obowiązek składania informacji do DFG w ciągu 7 dni od zmian, a początkiem procesu jest wniosek dewelopera.

Ewidencja Deweloperskiego Funduszu Gwarancyjnego po jej pełnej implementacji i objęciu nią nowych inwestycji będzie najpełniejszą bazą danych o wszelkich budowach i przebudowach budynków mieszkaniowych wraz z przynależnymi urządzeniami i budynkami. Obecnie niestety nie ma w ustawie regulującej BFG wskazanej możliwości korzystania z tej bazy przez instytucje statystyki publicznej, a same dane będą z niej usuwane po 6 latach od zakończenia inwestycji. Definicje NBP opierają się na obserwacji podmiotów mających odpowiednie PKD – firm deweloperskich, ale nie obejmują całości tego rynku. GUS śledzi dane dotyczące rynku pierwotnego na podstawie Rejestru Cen Nieruchomości, ale nie uwzględnia umów deweloperskich. Ewidencja jasno definiuje kto jest nią objęty, jedyny problem może stanowić to, że włączeni do niej i obowiązków związanych z DFG są przedsiębiorcy przebudowujący istniejące budynki, nie tylko prowadzący całkowicie nowe inwestycje.

Elektroniczne prowadzenie tego rejestru, krótkie terminy na zgłaszanie zmian, w tym nowych umów, to możliwość śledzenia sytuacji na rynku pierwotnym bez większych opóźnień, generowania okresowych raportów w tydzień po zakończeniu miesiąca, kwartału lub roku. Sam Fundusz nie ma obowiązku sporządzania zestawień i statystyk, poza tymi dotyczącymi ściśle jego funkcjonowania – czyli wypłacania odszkodowań, dlatego ze względu na wartość prowadzonej bazy wydaje się wskazane, by mogły z niej korzystać instytucje zajmujące się statystyką publiczną. Wymaga to jednak zmiany przepisów.

Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków (CEEB)

Baza prowadzona przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego zawiera przede wszystkim informacje o źródłach ciepła zainstalowanych w budynkach – z naciskiem na uzyskanie informacji o bezklasowych kotłach i paleniskach na paliwa stałe, tzw. kopciuchach. Baza zawiera na razie głównie informacje z deklaracji składanych przez zarządców i właścicieli budynków i mieszkań, w kolej-

nych etapach jej uzupełniania mają tam być informacje o wszelkich formach wsparcia powiązanych z mieszkaniami: dodatki mieszkaniowe, energetyczne, celowe na zakup opału, udzielone wsparcie z programów mających na celu poprawę efektywności energetycznej i na wymianę źródeł ciepła (*Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji...*). Zgłoszenia weryfikować będą specjaliści przy okazji okresowych przeglądów pieców, kominów i przy naprawach urządzeń grzewczych zainstalowanych w mieszkaniach i domach, a także osoby zatrudnione przez gminy do przeglądu nieruchomości i stworzenia uproszczonych audytów energetycznych budynków – weryfikacji wprowadzonych danych.

Udostępnienie danych zawartych w CEEB dla GUS może znacząco ułatwić monitorowanie potrzeb związanych z wymianą najbardziej uciążliwych dla środowiska palenisk – to najczęściej są też najbardziej uciążliwe w obsłudze dla mieszkańców piece, kozy i trzony kuchenne. Takie dane powiązać można z jakością zamieszkiwania, informacje o bezpośrednich zasiłkach z poziomem ubóstwa energetycznego. W skali całego kraju, ale i poszczególnych samorządów, dane z CEEB mogą pomóc w szacowaniu skali zapotrzebowania na wymianę źródeł ciepła, na remonty i termomodernizacje – w dalszym rozwoju tej ewidencji przewidziane jest zbieranie danych o efektywności energetycznej budynków, szczególnie tych mieszkalnych.

CEEB jako źródło danych może być podstawą bardzo ciekawych opracowań, również dotyczących mieszkalnictwa. Gminy będą mogły wykorzystywać dane dotyczące ich terenów od razu, jako podstawę do tworzenia, aktualizacji strategii dotyczących likwidacji niskiej emisji i wspierania mieszkańców, choćby w formie informacji i zaoferowania doradztwa energetycznego. Jeśli możliwe byłoby wniesienie części informacji z CEEB do BDL, żeby umożliwić ich przeszukiwanie od poziomu gmin lub nawet w mniejszych podziałach geograficznych, z regularnymi aktualizacjami, pozwoliłoby to na dostęp do informacji o obecnej sytuacji, tworzenie dokładniejszych analiz w połączeniu z innymi sektorami i problemami, na przykład z istniejącymi na danych terenach sieciami energetycznymi i ciepłowniczymi, w odniesieniu do danych dotyczących zdrowia populacji, aktywności gospodarczej itp. Analizy i opracowania przydatne będą do szacowania kosztów poprawy efektywności energetycznej budynków, wymiany źródeł ogrzewania, ogólnie poprawy jakości zamieszkiwania i identyfikacji zabudowy niezamieszkałej i niewykorzystywanej.

Rejestr Cen Nieruchomości (dawniej Rejestr Cen i Wartości Nieruchomości, RCiWN)

Dane z aktów notarialnych i wycen rzeczoznawców nieruchomości są zbierane, procesowane i udostępniane rzeczoznawcom przez starostów na poziomie powiatów. Na podstawie danych z tego rejestru uzupełniane są wpisy w rejestrach adresów, działek i nieruchomości. Jednym z aspektów jest również zbieranie informacji o cenach nieruchomości, a rzeczoznawczy majątkowi mogą wykonywać operaty szacunkowe w oparciu o zebrane dane.

Problemy RCN to przede wszystkim konieczność opracowania każdego wpływającego aktu przez odpowiednio wykwalifikowaną osobę i brak jednolitego systemu przetwarzania danych. Manualne podejście do ich obróbki wiąże się nie tylko z długim czasem oczekiwania, ale też powoduje pojawianie się błędów wynikających z omyłek przy wprowadzaniu danych. W rejestrze zdarzają się błędy, tj. przypadkowa zamiana powierzchni działki lub mieszkania z jego ceną, co w następstwie może powodować problemy przy opracowywaniu większych zbiorów danych. W ramach konsultacji ze środowiskami naukowymi i profesjonalnymi, przy pracach nad niniejszym raportem powtarzały się głosy o stosunkowo dużym odsetku błędnych lub niepełnych rekordów w rejestrze. Drugi problem to brak spójności w zakresie udostępniania elektronicznych wyciągów z RCN. O ile to, jakie dane są zbierane i przetwarzane w ramach rejestru jest określone w *Rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków*, to zakres gromadzonych

danych może być szerszy (przykładowo o tym czy mieszkanie lub dom jest w stanie wymagającym remontu). W efekcie dane mogą być kategoryzowane inaczej w strukturze bazy, przez co później ich porównywanie wymaga bardzo zaawansowanej obróbki. Rzeczoznawcy wskazują na duży wkład pracy niezbędny do dalszego wykorzystania przez nich danych i rosnące ceny udostępniania. Można byłoby również, po włączeniu Ewidencji Gwarancyjnego Funduszu Deweloperskiego do zbiorów wykorzystywanych przez statystykę publiczną, wykonać przegląd kategorii z *Rozporządzenia...* – jedną z nich jest obecnie „rynek", przy czym brak definicji dla tego punktu.

Nagranie 9. Rekomendacja związana z RCN
Źródło: Kanał YouTube OPM IRMiR

Nie ma nadal jednego systemu do zbierania i przetwarzania danych w ramach RCN, choć ich udostępnianie jest coraz szybsze i bywa automatyzowane. Większe miasta (na prawach powiatu) wykorzystują dane do wizualizacji i tworzenia map obrazujących poziom cen mieszkań i innych nieruchomości, dzięki czemu te informacje są szeroko dostępne. W innych miejscowościach wciąż z tego rejestru korzystają głównie rzeczoznawcy. Dane o cenach są coraz bardziej istotne dla samorządów, lokalnych przedsiębiorców i mieszkańców – lub osób pragnących zostać mieszkańcami, ale nadal nie są łatwo dostępne, nawet w formie zanonimizowanej.

W trakcie seminarium padła propozycja, aby dane RCN były zasilane bezpośrednio przez notariuszy, a nie jak obecnie za pośrednictwem starosty. Z taką propozycją zwrócili się Główny Geodeta Kraju oraz wiceprezes JLL w Polsce, p. Kazimierz Kirejczyk (zob. Nagranie 9.)

Centralna Baza Danych Ksiąg Wieczystych

Do tej pory całkowicie niewykorzystanym źródłem bardzo wiarygodnej informacji są nowoczesne księgi wieczyste. Jako system przetwarzający informacje na temat nieruchomości **księgi wieczyste mogą być dobrym źródłem aktualnych i automatycznie generowanych sprawozdań, być podstawą do bieżącego monitorowania sytuacji**.

Przykładem zastosowania raportów z bazy mogą być:

- fluktuacja liczby wprowadzanych wzmianek przez notariuszy i powiązanie tego z obrotem nieruchomościami (np. w czasie pandemii, przy zmianach dostępności kredytów),
- prace legislacyjne zmierzające do oceny możliwości wprowadzania wpisów w księgach przez notariuszy (nie tylko wzmianki o aktach notarialnych),
- stopień „uksięgowienia" nieruchomości w Polsce, czyli jak dużo nieruchomości ma założoną księgę i na ile w ogóle planowany był system – to jednocześnie wskazanie jak wiele nieruchomości podlega obrotowi.

Dane o obciążeniach nieruchomości wierzytelnościami również byłyby bardzo ciekawym uzupełnieniem danych o liczbie kredytów i zadłużeniu gospodarstw domowych.

Zestawienia z aktów notarialnych

GUS korzysta z informacji zbieranych w formie raportów z czynności notariuszy w całym kraju, ogólne zestawienia są również dostępne na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości (*Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości*). Czynności związane z przenoszeniem własności nieruchomości i spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu są wykonywanie głównie przez notariuszy, na podstawie jednak bardzo różnych aktów. Informacje o obrocie rynkowym (akty kupna sprzedaży), to jednak

tylko część zjawisk, które można zaobserwować poprzez statystyki aktów notarialnych. Inne to darowizny nieruchomości, umowy dożywocia, renty dożywotniej, kilka lat temu zaobserwowane zjawisko przewłaszczenia na zabezpieczenie – poza rynkiem nieruchomości jest bardzo dużo aspektów, które mogą wskazywać na aktualne zmiany.

Nagranie 10. Statystyki gromadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości
Źródło: Kanał YouTube OPM IRMiR

W ramach rozmów na konferencji i w poprzedzającym ją czasie przedstawicielki Departamentu Statystyki MS wskazywały, że możliwe są zmiany w prowadzeniu statystyk, w samej strukturze sprawozdań (por. Nagranie 10.). Zmiana struktury danych, czyli obowiązującego obecnie podziału na nieruchomości rolne i pozostałe – w ramach których potem wydzielane są działki i budynki, to zmiana wpływająca na cały szereg czasowy gromadzonych informacji. To wymaga dodatkowego sprawdzania celów zbierania danych, możliwości skonstruowania prostej kategoryzacji w ramach sprawozdań albo znalezienia innych źródeł danych, które można będzie porządkować wg innych kategorii i potrzeb pojawiających się w danym momencie.

Dane sprawozdawcze od Krajowej Rady Komorniczej

Dane prezentowanie w zestawieniach Ministerstwa Sprawiedliwości z zakresu eksmisji dotyczą działalności komorników sądowych. Nie ma natomiast żadnych dokładniejszych statystyk z pracy komorników. W kontekście zasobów mieszkaniowych i do porównań międzynarodowych bardzo potrzebne byłyby dane dotyczące nie tylko liczby orzeczeń o eksmisji i spraw przyjętych przez komorników, ale przede wszystkim **średni czas trwania postępowania eksmisyjnego**, od przyjęcia sprawy do przekazania nieruchomości we władanie właścicielowi. To ma szczególne znaczenie dla szacowania ryzyka i kosztów w przypadku mieszkań wynajmowanych, ale także w przypadku licytacji nieruchomości mieszkaniowych, gdzie już nawet jest orzeczenie o eksmisji, ale nie wiadomo, ile czasu może ona potrwać – i jak w związku z tym można policzyć koszty utrzymywania lokatora.

Dane o skuteczności i czasie egzekucji należności – oczywiście statystyczne, odpowiednio skategoryzowane – są także istotne dla wierzycieli powiązanych z zasobami mieszkaniowymi: spółdzielni, wspólnot, samorządów, innych wynajmujących, ponieważ kwoty zaległości za opłaty i należności powiązane z utrzymaniem mieszkania to znaczące wydatki gospodarstw domowych, bardzo szybko kumulujące się w duże kwoty zadłużenia.

W obecnej sytuacji, kiedy zagrożone może być spłacanie kredytów mieszkaniowych i innych zobowiązań, i konsekwencje takich sytuacji, istotne może się stać bliższe **obserwowanie danych o licytacjach komorniczych nieruchomości** – szczególnie właśnie tych mieszkaniowych: ich liczbie, skuteczności w poszczególnych terminach, czasie trwania procedury. Narzędzia rynkowe do zbierania, analizy ogłoszeń o licytacjach, skonstruowane dla osób kupujących nieruchomości w ten sposób, są już dostępne. Możliwość opracowania i publikowania okresowych sprawozdań statystycznych z działalności komorników byłaby bardzo cenna zarówno dla wszystkich praktyków zajmujących się sektorem mieszkaniowym, jak i przy analizach i pracach akademickich.

Wykorzystywanie danych od dostawców usług o dużym zasięgu

W Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań 2021 r. wykorzystano już dane dostarczone od przedsiębiorców, które dotyczyły umów na dostawę mediów, w szczególności energii w najróżniejszych formach: elektryczności, gazu sieciowego i płynnego do zbiorników przydomowych, ciepła. Podział klientów na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa, w połączeniu z danymi o zużyciu, to coraz większe zasoby danych, pozwalające na wnioskowanie o miejscach korzystania z mediów przez gospodarstwa domowe. Przedsiębiorstwa dostarczające energię mają już obowiązek montować nowoczesne, inteligentne liczniki, które pozwalają na odczyt w czasie rzeczywistym i zbierają dane o zużyciu energii. Coraz więcej mieszkań w zasobach zarządzanych (spółdzielnie, wspólnoty mieszkaniowe) ma już zamontowane liczniki zużycia wody pozwalające na zdalny odczyt (moduły radiowe), ale i zbierające dane o zużyciu wody w czasie. Takie dane obecnie nie są jeszcze opracowywane na większą skalę, jedynie czasem służą za przykłady anegdotyczne, kiedy to przedsiębiorstwa wodociągowe pokazują nagły skok zużycia wody w przerwie ważnego meczu (*MŚ 2018: Piłkarze grali, kibice zakręcili wodę*). Z uwagi na wzrost liczby instalacji fotowoltaicznych, rozproszenie energetyki, wzrost cen energii, analizowanie takich informacji może mieć wartość nie tylko dla przedsiębiorstw – dostawców, ale i na szerszą skalę. W przypadku wody, bieżące wskazania mogą pozwalać na wykrycie przecieków i jej utraty, ale i nadmierne zużycie, szczególnie jeśli gminy wprowadzają ograniczenia w zużyciu wody pitnej do celów gospodarczych. W perspektywie większych obszarów można analizować migracje poprzez obserwację zużycia wody w czasie rzeczywistym.

Jednym ze sposobów dużych miast na policzenie osób rzeczywiście przebywających w metropoliach i przemieszczających się codziennie na ich obszar były badania na podstawie logujących się do konkretnych przekaźników telefonów komórkowych (*Dwa miliony warszawiaków 2019; Liczba ludności Łodzi jest wyższa niż wynika z GUS... 2021*). Dostawcy usług cyfrowych (telewizji, szerokopasmowego Internetu stacjonarnego, telefonii komórkowej) współpracują już z Urzędem Komunikacji Elektronicznej w zakresie przekazywania danych o zapewnieniu dostępu do tego rodzaju usług największemu odsetkowi populacji Polski. Wciąż jednak występują obszary, gdzie na przykład dostęp stacjonarny do Internetu jest utrudniony, co oznacza problemy ze zdalną edukacją, dostępem do usług bankowych, pracy. Wiąże się to najczęściej z gęstością zaludnienia, ale i zasobnością gospodarstw domowych na takich terenach, i nie sprzyja pozyskiwaniu nowych mieszkańców. Dane o ruchu od dostawców usług telefonii komórkowej wpływają na rozbudowę sieci przekaźników, ale nie korzystają z nich samorządy. Przywołane badania wskazują, że wymiana informacji, choćby w podstawowym zakresie, może przedsiębiorcom i samorządom przynieść bardzo interesujące wnioski. Z mieszkalnictwem jest to powiązane pośrednio, bo może wskazywać na potrzeby mieszkaniowe, szczególnie dla osób dojeżdżających codziennie do określonych miejscowości.

Jeszcze jedną ciekawą możliwością są dane gromadzone przez ubezpieczycieli, szczególnie w zakresie umów dotyczących nieruchomości mieszkaniowych. Ubezpieczenia nieruchomości obejmują informacje o wartości mienia obejmowanego umową, o sposobie jego wykorzystania (czy lokal jest wynajmowany, czy jest zamieszkany mniej niż 6 miesięcy w roku), o ewentualnym zadłużeniu hipotecznym (cesja umowy na bank). Sama informacja o tym, jaki odsetek nieruchomości mieszkaniowych jest ubezpieczony i od jakich zdarzeń staje się coraz bardziej istotna w konsekwencji częściej występujących nagłych zjawisk pogodowych. System pomocy w takich sytuacjach może być inaczej planowany, jeśli istnieją ubezpieczenia indywidualne, a inaczej w sytuacjach, kiedy mieszkańcy będą mogli polegać jedynie na pomocy gminy lub odpowiednich funduszy administracji centralnej. Nie ma obecnie danych na temat ubezpieczeń nieruchomości mieszkaniowych, nawet ogólnych. Istnieje jednak odpowiednia izba zrzeszająca ubezpieczycieli (Polska Izba Ubezpieczeń), która mogłaby takie dane pozyskiwać i publikować. Dane na temat usług powszechnie wykorzystywanych są coraz cenniejsze, a sposoby analizy mogą pozwolić na wykorzystywanie ich do lepszego planowania miejscowego, dla gmin i miast. Mieszkalnictwo jako miejsce, gdzie z reguły występują liczne usługi – korzystanie z energii, wody, sieci komunikacyjnych – może być obserwowane poprzez takie dane. Ich wagę zauważają samorządy i zaczynają je wykorzystywać w takim zakresie, jakim dysponują.

2. DEFINICJE I CEL ZBIERANIA DANYCH O MIESZKALNICTWIE

2.1. Mieszkanie

Definicja mieszkania

Mieszkanie jest zdefiniowane w przepisach budowlanych (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie), dodatkowo również lokale mieszkalne opisane są w ustawie o własności lokali. Według definicji z rozporządzenia mieszkanie to:

Zespół pomieszczeń mieszkalnych i pomocniczych, mający odrębne wejście, wydzielony stałymi przegrodami budowlanymi, spełniający niezbędne warunki do stałego pobytu ludzi i prowadzenia samodzielnego gospodarstwa domowego.

Bardzo zbliżona jest obecnie definicja z *Ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali*:

Samodzielnym lokalem mieszkalnym, w rozumieniu ustawy, jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych.

Definicja GUS bazuje na tej z rozporządzenia, ponieważ wiele statystyk dotyczących mieszkalnictwa opartych jest na danych o budynkach oddawanych do użytkowania, ale definicja ta nie zawiera elementu dotyczącego możliwego samodzielnego prowadzenia gospodarstwa domowego. Kontrast pomiędzy tym, czego wymaga prawo – zmieniające się w czasie – a tym, jak w rzeczywistości wyglądać mogą lokale, które są wykorzystywane jako mieszkania, jest widoczny w dodatkowych instrukcjach sporządzanych przy spisach powszechnych. Samodzielność lokalu jako wymóg to efekt ewolucji definicji z rozporządzenia, rosnących wymagań dla nowych i gruntownie remontowanych (z pozwoleniem na budowę) domów i mieszkań. Pamiętać należy jednak, że bardzo wiele mieszkań i domów uzyskało zaświadczenia o samodzielności lokali lub zostało oddanych do użytkowania wiele lat temu, w związku z czym nie spełniają obecnych wymogów z definicji, ale mogą być zamieszkałe, wynajmowane i podlegać obrotowi. To, czy lokal ma własną toaletę, łazienkę i kuchnię jest widoczne dla każdego użytkownika, mniej oczywiste są np. wysokości pomieszczeń (obecnie minimum 2,7 m, większość mieszkań w blokach z lat 60. i 80. XX wieku ma 2,5 m wysokości), minimalna powierzchnia lokalu (obecnie 25m^2, wcześniejsze normy dopuszczały nawet 17 m^2), a najnowszym wymogiem jest efektywność energetyczna – tutaj jak na razie brak jest danych dla większości zasobu mieszkaniowego.

Mieszkania mają pełnić również ważne funkcje społeczne, przede wszystkim samodzielność zamieszkania wskazywana jest jako warunek założenia rodziny, dążenie do posiadania mieszkania bardzo często jest motywowane poszukiwaniem bezpieczeństwa i stabilności, również od strony finansowej, ale przede wszystkim jako sposób na zaspokajanie podstawowej potrzeby schronienia i prywatności. Problemy mieszkaniowe wpływają na bardzo wiele aspektów codziennego życia, co pokazało bardzo dokładnie badanie Habitat for Humanity Poland z 2015 r. (Salamon, Muzioł-Węcławowicz 2015). Problemy mieszkaniowe Polaków wydają się słabo obecne w debacie publicznej, niewiele jest organizacji walczących o politykę mieszkaniową i jakość mieszkalnictwa.

Mieszkania standardowe/substandardowe

Określenie **substandardowych warunków mieszkaniowych,** zgodnie z definicją GUS, to brak udogodnień: brak w ogóle bieżącej wody, brak spłukiwanej toalety, ogólny zły stan techniczny budynku oraz znaczne przeludnienie (Substandardowe warunki mieszkaniowe – Pojęcia stosowane w statystyce publicznej). Nie mamy jednak zdefiniowanych warunków standardowych, na przykład utrzymanie komfortu cieplnego zimą i latem, liczba osób w odniesieniu do powierzchni i podziału przestrzeni mieszkania, co szczególnie problematyczne staje się przy wykonywaniu remontów: nie wiadomo, do jakiego standardu należy dążyć, jeśli nie musi to być spełnianie obecnie obowiązujących parametrów technicznych dla nowych budynków. Nie mamy w Polsce opisu, co to znaczy **dobre warunki mieszkaniowe.** Takie wymogi pojawiają się jednak w ramach procedur związanych z adopcją dzieci lub powierzeniem pieczy zastępczej – każdy ośrodek adopcyjny może definiować takie wymogi inaczej.
Mieszkania przeludnione

Przeludnienie mieszkań według definicji GUS (trzy i więcej osób na izbę) nie pokrywa się z definicjami stosowanymi w statystyce międzynarodowej dotyczącymi przeludnienia. Definicja Eurostatu jest zdecydowanie bardziej złożona: wymagane są sypialnie dla każdego dorosłego (za wyjątkiem par), dzieci mogą dzielić jeden pokój do 12 roku życia, w ostateczności do 18, jeśli są tej samej płci. Niezbędny jest pokój dzienny do wspólnych aktywności. Jeśli każde z pomieszczeń w domu służy jako czyjaś sypialnia – mieszkanie jest przeludnione, podobnie jeśli każdy dorosły nie ma własnej sypialni. Różnica pomiędzy tymi sposobami określania przeludnienia w polskiej i międzynarodowej statystyce jest bardzo duża, a jeszcze rośnie, jeśli brana jest pod uwagę definicja izby – pomieszczenie z oknem, którego powierzchnia jest większa niż 4 m², może to być również kuchnia.

W Polsce nie liczymy sypialni dla osób zamieszkujących w mieszkaniu, a w związku z tym budowane są wciąż kawalerki, czyli mieszkania jednoizbowe[2], które ze względu na brak osobnej sypialni od razu po zasiedleniu stają się zgodnie z definicjami statystyki międzynarodowej przeludnione. Bardziej precyzyjne, powszechne informacje o tym, jakie są zalecane lub standardowe warunki mieszkaniowe, to informacja również istotna dla kupujących mieszkania. Ponieważ odchodzi się od osobnych, małych pomieszczeń przeznaczonych na kuchnię, to duży pokój z aneksem kuchennym staje się przestrzenią wspólną domowników, a sypialnia nadal jest tylko jedna. Takie lokale mogły być kupowane przez rodziny nawet ze wsparciem z programów rządowych, nie było żadnych wskazań i wymogów co do liczebności rodziny w odniesieniu do powierzchni lub liczby pomieszczeń kupowanego na własne potrzeby mieszkania.

Bardzo interesujące są w tym kontekście budynki mieszkalne budowane przez Agencję Mienia Wojskowego (AMW) dla żołnierzy. Nie ma w nich w ogóle kawalerek, najmniejsze są mieszkania dwupokojowe. Takie mieszkania przydzielane są jednoosobowym gospodarstwom domowym, a kawalerki uznawane są właśnie za mieszkania „bez sypialni". Szerzej opowiedział o tym w trakcie seminarium Dyrektor Departamentu Zakwaterowania Biura Prezesa AMW (zob. Nagranie 11.). W zestawieniu z informacjami dotyczącymi popularności kawalerek budowanych przez deweloperów, a kupowanych przeważnie na wynajem, powstaje ogólnie ważne pytanie dotyczące i standardów, i preferencji mieszkaniowych, jeśli tylko oddzielimy tę kwestię od zdolności

Nagranie 11. Zasoby mieszkaniowe Agencji Mienia Wojskowego
Źródło: Konto YouTube OPM IRMiR

2 Niektóre kawalerki mogą być dwuizbowe: kuchnia i pokój, podobnie jak opisywane przez deweloperów nowe mieszkania dwuizbowe: salon z aneksem kuchennym i sypialnia.

kredytowej lub czynszowej: czy wówczas też bardzo popularne byłyby kawalerki? Tutaj rozpoczyna się już temat struktury budowanych mieszkań, dopasowania ich do struktury demograficznej, wielkości rodzin, udogodnień dla osób ze specjalnymi potrzebami i innych parametrów, związanych z innymi politykami – poza mieszkaniową.

Nieruchomości niemieszkalne, które mogą pełnić funkcje mieszkaniowe („nie-mieszkania")

Nie-mieszkania to osobna, szeroka kategoria, która sprawia, że bardzo problematyczne staje się określanie warunków mieszkaniowych i poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności. Zgodnie z prawem budowlanym, **domy i mieszkania letniskowe i rekreacyjne**, również te znajdujące się na terenach rodzinnych ogrodów działkowych – mimo spełniania norm dotyczących energooszędności, posiadania ogrzewania („domy całoroczne"), wyposażenia w media, czy ich urządzenia – nie składają się na zasób mieszkaniowy. Coraz większym problemem w miastach są powstające w ostatnich latach budynki z **lokalami użytkowymi na wynajem, specjalnie nie nazywanymi lokalami mieszkalnymi**. Lokale takie nie różnią się niczym od małych kawalerek. Posiadają aneks kuchenny, łazienkę (czasem jedynie bez miejsca na pralkę – dostęp do pralni w budynku), z reguły jednak jest to jedno pomieszczenie o powierzchni poniżej 25 m^2, wymaganych obecnie dla najmniejszych mieszkań. Lokale te, nazywane potocznie mikroapartamentami, znacznie wpływają na liczbę osób zamieszkujących i korzystających z usług publicznych na danym obszarze, nie są jednak mieszkaniami zgodnie z prawem budowlanym. Nie są wliczane w zasób mieszkaniowy mieszkania i domy nie oddane do użytkowania, a szczególnie w przypadku domów budowanych metodami gospodarczymi może to być znacząca skala[3]. Osobną kategorią mogą być całoroczne **domki letniskowe znajdujące się w ramach ośrodków wypoczynkowych** i innych podobnych założeń nastawionych wyłącznie na potrzeby turystyki i wypoczynku („wioski wakacyjne"). Takie obiekty można pozostawić w statystykach dotyczących miejsc noclegowych, a nie dotyczących zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Poza ostatnimi wymienionymi obiektami zdarza się, że Polacy na stałe mieszkają w nie-mieszkaniach, a kryzys uchodźczy powiązany z wojną na Ukrainie jest dodatkowym argumentem, który pokazuje, że obiekty wykorzystywane do stałego zamieszkiwania powinny być uwzględniane w statystykach powiązanych z mieszkalnictwem, szczególnie w przypadku danych ze spisu powszechnego. Jeśli jest określona liczba osób zamieszkująca w nie-mieszkaniach, to powinno to być pokazane w danych spisowych w podsumowaniach dotyczących zasobów mieszkaniowych.

Mieszkania chronione: wspierane, treningowe

Zgodnie z art. 53 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, **mieszkanie chronione** definiowane jest jako forma pomocy społecznej, przygotowująca pod opieką specjalistów osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomagająca te osoby w codziennym funkcjonowaniu. Ustawa wskazuje ponadto dwa typy mieszkań chronionych: treningowe i wspierane. **Mieszkanie chronione treningowe** zapewnia usługi bytowe oraz naukę, rozwijanie lub utrwalanie samodzielności, sprawności w zakresie samoobsługi, pełnienia ról społecznych w integracji ze społecznością lokalną, w celu umożliwienia prowadzenia samodzielnego życia. Z kolei **mieszkania chronione wspierane** przeznaczone są dla osób z niepełnosprawnościami oraz w podeszłym wieku lub przewlekle chorych. Ponadto wyróżnić można również **mieszkania wspomagane,** które definiowane są jako: usługa społeczna świadczona w społeczności lokalnej w postaci mieszkania lub domu, przygotowującego osoby

3 Po ogłoszeniu możliwości zalegalizowania domów z tzw. samowoli budowlanych w statystykach odnotowano znaczy wzrost budynków oddanych do użytkowania w 2016 r.

w nim przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zapewniającego pomoc w prowadzeniu samodzielnego życia. Mieszkania wspomagane również mogą funkcjonować jako treningowe i wspierane (MRiF 2018). Różnice pomiędzy typami tych mieszkań dotyczą głównie kwestii organizacyjnych i technicznych. Z perspektywy niniejszego raportu główne pytanie dotyczy tego w jaki sposób należy traktować mieszkania chronione i wspomagane oraz jak je wykazywać w sprawozdawczości. Czy są to mieszkania czy raczej usługi? Zgodnie z zapisami wskazanej ustawy, mieszkania chronione nie służą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. W tym kontekście należy raczej klasyfikować je jako usługę i tak wykazuje to część gmin, które takie usługi mają. Jest to jednak usługa mieszkaniowa, a ze względu na potrzebę śledzenia takich nowych rozwiązań wydaje się wskazane, aby uwzględniać mieszkania chronione i wspomagane w statystykach gminnych dotyczących mieszkań, ze wskazaniem inwestora i operatora tych mieszkań, co również się już dzieje. Jeśli jest to raportowane jako usługa, w ramach kategorii usług pomocy społecznej – przeważnie się zlicza ile osób korzysta z takiej formy wsparcia, jeśli natomiast w ramach nieruchomości gminnych, wówczas liczone są samodzielne mieszkania lub domy. Pamiętać jednak należy, że ze względu na to, iż mieszkania chronione są usługą, to nie zawsze są ujmowane jako lokale mieszkalne. Mogą one być traktowane jako obiekty zbiorowego zamieszkania lub jako część budynków o innej klasyfikacji. Dane o liczbie mieszkań chronionych, liczbie osób z nich korzystających i podmiotów je prowadzących gromadzone są przez MRiPS i udostępniane w sprawozdaniach rocznych z realizacji NPM (MRiT 2021). Obecnie ogólne najnowsze statystyki pochodzą ze spisu powszechnego ludności, a dotyczą liczby osób spisanych w tych lokalach (GUS 2022c). Według przyjętej metodologii badania, wszystkie kategorie mieszkań chronionych klasyfikowane są przez GUS jako obiekty zbiorowego zakwaterowania (GUS 2022b).

Drugie mieszkanie

Część nieruchomości mieszkaniowych wykorzystywana jest jedynie okresowo, choć nadaje się do całorocznego użytkowania. Firmy zajmujące się ubezpieczeniami nieruchomości, jeśli mieszkanie lub dom jest zamieszkiwane łącznie poniżej 6 miesięcy w roku, przypisują im inną kategorię. Do tej grupy należą mieszkania i domy, które wykorzystywane są zarówno na cele związane z wypoczynkiem weekendowym lub wakacyjnym, jak i mieszkania przy miejscu pracy, wykorzystywane przez część tygodnia roboczego jako biuro. W Wielkiej Brytanii takie nieruchomości mają inną (niższą) stawkę podatku od nieruchomości, ale tylko jeśli są zadbane, dobrze utrzymane i okresowo zamieszkiwane (*How Council Tax works*). Ten zasób **drugich mieszkań** może rosnąć, na co wskazują dość zaskakujące wstępne wyniki spisu powszechnego z 2021 r. (GUS 2022c), a dotyczące znaczącej liczby niezamieszkałych mieszkań i domów. Mogą to być na przykład domy na wsi, dziedziczone przez pokolenia mieszkające już na stałe w miastach. Są one utrzymywane jako nieruchomość wakacyjna, do spędzania cieplejszych miesięcy w roku. Pojawia się coraz więcej nieruchomości mieszkaniowych budowanych w takim celu, z możliwością wynajmowania ich w czasie, kiedy właściciel z nich nie korzysta. Nie są to jednak domy i mieszkania letniskowe, zbudowane na działkach rekreacyjnych, ale standardowe domy mieszkalne, służące jako własne miejsce wyjazdów i jednocześnie zabezpieczenie kapitału. **Domy letniskowe stanowią inną kategorię nieruchomości.** Wspomniane już były wyżej jako obiekty nie-mieszkalne, ale wykorzystywane do takich celów. Domy letniskowe to obiekty przeznaczone do rekreacji indywidualnej i okresowego wypoczynku, jednocześnie ich budowa obwarowana jest łagodniejszymi wymaganiami niż w przypadku budynków przystosowanych do całorocznego użytkowania, co reguluje Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Wydzielenie w statystykach drugich mieszkań/domów jako oddzielnej kategorii nieruchomości, szczególnie w przypadku gmin w atrakcyjnych turystycznie regionach, może pozwolić na lepsze szacowanie wszelkich usług publicznych i reagowanie na problemy stałych mieszkańców, którzy w takich sytuacjach często są wypychani z rynku mieszkaniowego przez osoby kupujące mieszkania na cele

inne niż stałe zamieszkiwanie. Pod pewnym względem gminy już uwzględniają inne wykorzystanie nieruchomości mieszkaniowych i obciążają nawet mieszkania, ale wynajmowane na doby, innym wymiarem podatku od nieruchomości – wyższym niż dla nieruchomości mieszkaniowych.

Pustostany i mieszkania niezamieszkałe

Pustostany przez wiele lat były jednym z podstawowych parametrów do obserwacji zasobu mieszkaniowego gmin, spółdzielni mieszkaniowych, zakładów pracy. Ze względu jednak na zmiany własnościowe sama definicja pustostanu i zbierane wciąż informacje przestały oddawać rzeczywistość: generalnie pustostany to lokale przeznaczone do najmu, ale aktualnie (w momencie sporządzania zestawienia) niezamieszkałe ani nie zaoferowane żadnemu najemcy. Spółdzielnie sprywatyzowały większość zasobów i nie mają już mieszkań lokatorskich, podobnie sprzedano zasoby zakładów pracy i obecnie pustostany wykazują jedynie gminy, choć i tu jest pewien problem, przede wszystkim ze względu na trudności z klasyfikacją mieszkań przeznaczonych do remontu. Definicja pustostanu budziła ostatnio wiele emocji i jednocześnie nieporozumień[4], głównie ze względu na rozszerzenie zakresu zbierania danych o mieszkania niezamieszkałe, należące do osób fizycznych lub firm. GUS już w 2021 r., w ramach zmian formularza M-01 (por. rozdz. ***Diagnoza procesu…***) różnicował mieszkania będące w dowolnej formie zarządzania na **pustostany gminne** i **mieszkania niezamieszkałe** należące do innych właścicieli. Jest to definicja uwzględniająca stan w jednym punkcie czasu: mieszkanie nie jest wykorzystywane na ostatni dzień roku, za który dokonywane jest sprawozdanie. W przypadku mieszkań niezamieszkałych – trwale niezamieszkałych – powinno się brać pod uwagę dłuższy czas, na przykład ponad 6 miesięcy lub nawet ponad 12 miesięcy. Wówczas będzie można łatwiej odróżnić lokale trwale niezamieszkałe i przeciwdziałać temu zjawisku po bliższym zdiagnozowaniu powodów.

Mieszkania mogą być niezamieszkałe przez czas powyżej 6 miesięcy z kilku powodów: **wystawione są na sprzedaż** i czekają na kupca – zalecane jest wymeldowanie wszystkich mieszkańców, część mieszkań wynajmowanych jest również niezamieszkała **pomiędzy umowami najmu**. Pojawiają się również na razie ogólne sygnały od zarządców nieruchomości, że puste pozostają mieszkania w czasie **wyjaśniania spraw spadkowych**, te należące do **osób przebywających poza granicami** Polski i nie wynajmowane, dla samorządów w mniejszych gminach zaczynają się zaznaczać problemy z **opuszczonymi domami i gospodarstwami**: trudno wówczas podłączyć taką nieruchomość do rozbudowywanych sieci mediów, nieopłacane są podatki od nieruchomości, wyschnięte zarośla mogą być nawet przyczyną pożaru i ogólnie obniżają poczucie bezpieczeństwa sąsiadów. W praktyce takie nieruchomości niezamieszkałe przez określony czas, zarówno mieszkania, jaki i większość domów, można będzie odnajdować za pomocą coraz nowocześniejszych liczników zużycia wody i prądu, dostarczających dane o rozkładzie poboru w czasie.

Mieszkania zakładowe, pracownicze, należące do funduszy, inwestycyjne

Struktura własności mieszkań i domów jest coraz bardziej złożona i nie do końca odpowiada kategoriom statystycznym (por. rozdz. ***Struktury i zestawienia***). **Brakuje nam określenia dla mieszkań budowanych lub kupowanych wyłącznie dla czerpania z nich korzyści z najmu.** Obecnie używa

4 Przykładowe artykuły po ogłoszeniu wstępnych wyników Spisu powszechnego 2020: Polska pełna pustostanów. Co dziesiąte mieszkanie niezamieszkałe [data dostępu: 16.08.2022], 11 proc. mieszkań w Polsce to pustostany. GUS wyjaśnia, dlaczego jest ich tak dużo. Pora na podatek katastralny? [data dostępu: 16.08.2022], Pustostanami Polska stanie? „Liczba takich niezasiedlonych mieszkań szybko wzrasta" [data dostępu: 16.08.2022].

się w publikacjach określenia „sektor PRS" lub sektor najmu instytucjonalnego[5], ale w statystykach są to albo mieszkania „budowane na sprzedaż i wynajem", albo „mieszkania zakładowe" lub „mieszkania stanowiące własność innych podmiotów" – jak już powstaną. Nie oddaje to jednak rynkowego aspektu tego zasobu. W ostatnim czasie zmieniono nieznacznie definicje obu kategorii. Zgodnie z definicją GUS, mieszkania zakładowe dotyczą mieszkań będących w całości własnością zakładów pracy i jednocześnie mają służyć głównie zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych pracowników tego zakładu – ten warunek został dodany. Mieszkania należące do innych podmiotów jeszcze w 2021 r. obejmowały jedynie organizacje tzw. trzeciego sektora i kościołów, obecnie obejmują wprost wpisane „mieszkania dla zysku", ale ta kategoria również nie wydaje się odpowiednia dla lepszego obrazowania sytuacji mieszkaniowej.

W kontekście zmieniającego się podejścia do zasobów mieszkaniowych również w przedsiębiorstwach i bardzo niekorzystnego opodatkowania korzystania z mieszkania zakładowego, takie lokale mogą być traktowane nie tylko jako zasób służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych pracowników tego zakładu, ale również generujący przychody i zysk w przedsiębiorstwie. Założenie, że jedynym sposobem wykorzystania zasobu mieszkaniowego dowolnej firmy będzie jedynie zaspokajanie potrzeb pracowników wymagałoby dodatkowych badań dotyczących praktyki działania przedsiębiorstw, bo obecnie nie działają żadne programy i preferencje dla tego typu budownictwa i jego utrzymywania. Natomiast działalność oparta na wynajmowaniu mieszkań jest już podstawową działalnością podmiotów rynkowych: Funduszu Mieszkań na Wynajem, Funduszu Mieszkań dla Rozwoju, powstających innych polskich funduszy i istniejących funduszy zagranicznych. Ze względów podatkowych niewiele firm decyduje się na budowę lub zakup mieszkań zakładowych – służących pracownikom, a nie wyłącznie powiększaniu zysku firmy. Brak wydzielenia odrębnej kategorii „mieszkań jako aktywów" prowadzi do wypaczenia założeń definicyjnych w obu kategoriach, do których próbuje się je przypisywać.

Niezbędne wydaje się opisanie zasobu mieszkań na wynajem na zasadach rynkowych i różnorodności tego sektora. W przypadku mieszkań będących zasobem inwestycyjnym (na wynajem, na sprzedaż w perspektywie zysku) na razie brakuje danych dotyczących tego szybko rosnącego fragmentu rynku nieruchomości i najmu, a związane z nim potrzeby informacyjne są duże.

2.2. Rynek pierwotny i wtórny

Różne sposoby definiowania

Podział transakcji dotyczących sprzedaży nieruchomości pomiędzy rynek pierwotny i wtórny nie zawsze jest wykonywany na podstawie jasnych definicji, a do tego jest wynikiem znaczącego nakładu pracy. Statystyki dotyczące liczby transakcji i cen prowadzone są zarówno przez GUS (2021a), jak i przez NBP (Augustyniak i in. 2022). Niestety ze względu na różny sposób definiowania tego, **co jest rynkiem pierwotnym** przez obie te instytucje, prezentowane dane nie są w żaden sposób porównywalne i nie oddają skali rynku.

Rynek pierwotny, według definicji używanej przez GUS dla danych udostępnianych w BDL, wskazuje, że: *sprzedaż na rynku pierwotnym dotyczy transakcji dokonywanych na wolnym rynku, gdzie stroną sprzedającą jest osoba prawna i średnia cena za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu wynosi co najmniej 2 000 zł.*

5 **Najem instytucjonalny** to określenie formy zastosowanej umowy lub posiadania mieszkań przez instytucję rynku najmu. Umowę mogą stosować profesjonalni zarządcy, działający dla dowolnych właścicieli, z kolei profesjonalni właściciele nie muszą stosować umów najmu instytucjonalnego – mogą korzystać z innych form umów.

NBP, choć nie wskazuje wprost definicji rynku pierwotnego, to w instrukcji dla osób wypełniających ankietę Badania Rynku Nieruchomości (NBP 2020) wskazuje sposób jego identyfikacji poprzez wyliczenie typów umów właściwych dla rynku pierwotnego, czyli: *umowę deweloperską, umowę o ustanowieniu odrębnej własności lokalu i przeniesienia własności, umowę (o) wybudowanie i przeniesienie własności domu jednorodzinnego oraz umowę kupna-sprzedaży nieruchomości gruntowej*.

Podstawowe różnice w takim podejściu dotyczą tego, kto jest sprzedającym (według GUS – osoba prawna, według NBP – deweloper). Problematyczne jest również określenie przedmiotu obrotu. NBP bierze pod uwagę podpisane umowy deweloperskie, które dotyczą obietnicy powstania obiektów, które mogą być zrealizowane za kilkanaście miesięcy lub nawet później – po przeniesieniu własności i założeniu księgi wieczystej. Akty przeniesienia własności w wyniku wcześniejszego zawarcia umowy deweloperskiej, które są podpisywane po oddaniu powstałego już budynku do użytkowania – jako że nie jest to sprzedaż – nie są w ogóle uwzględniane w statystykach GUS.

Pogodzić obie statystyki i **uspójnić definicję rynku pierwotnego** można byłoby na podstawie *Ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego…* i przyjęciu, że objęte tą ustawą transakcje będą obrazować rynek pierwotny. Dobrym rozwiązaniem jest zbieranie wszelkich danych o inwestycjach i transakcjach w bazie Deweloperskiego Funduszu Gwarancyjnego (por. rozdz. ***Źródła danych…)*** z czego instytucje statystyki publicznej mogłyby korzystać. Ustawa obejmuje zarówno duże inwestycje deweloperskie, jak i małe przedsięwzięcia w postaci budowy domów na sprzedaż, nawet wtedy, kiedy nie ma umów deweloperskich, ale po prostu następuje sprzedaż gotowych lokali. Organizacje branżowe zawracają z kolei uwagę, że przepisy te będą obejmować wszystkie firmy, które nie tylko budują nowe bloki, osiedla i domy, ale także takie, które dokonują przeróbek i przebudowy istniejących mieszkań w kamienicach, adaptacji poddaszy i innych pomieszczeń.

Nie ma jednej definicji i zgody co do tego, czym jest **obiekt obrotu na rynku pierwotnym.** Może być on umową deweloperską i dotyczyć nieruchomości jeszcze niewybudowanej, albo wskazywać moment oddawania budynku do użytkowania, co oznacza możliwość zamieszkania w nim. Z punku widzenia finansów (banków, gospodarstw domowych) bardzo ważne jest podejmowane zobowiązanie do zakupu nieruchomości – umowa deweloperska[6], zawierana często zaraz po uzyskaniu pozwolenia na budowę przez dewelopera, nawet na 2 lata przed planowanym oddaniem budynku do użytkowania, podczas rozpoczynania prac ziemnych. Z kolei z punku widzenia zasobów mieszkaniowych istotne wydają się raczej mieszkania już istniejące, ale z pewnością te będące w procesie budowy są najlepszą prognozą dotyczącą zmian. Umowy deweloperskie powinny być uwzględniane, ale pozostaje pytanie, czy jest to już rynek nieruchomości. Słusznym wydaje się w tej sytuacji kierunek klasyfikowania umów deweloperskich wzorem efektów budownictwa mieszkaniowego, gdzie wykazuje się pozwolenia na budowę (GUS 2022a), czyli jeszcze nie jako mieszkania, ale już zawarte zobowiązania i toczące się procesy – które mogą jednak nie zostać doprowadzone do efektu w postaci oddanego do użytkowania mieszkania.

6 Zgodnie z art. 5 *Ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym*, umowa deweloperska oznacza: „umowę zawartą między nabywcą a deweloperem, na podstawie której deweloper zobowiązuje się do wybudowania budynku oraz ustanowienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego i przeniesienia własności tego lokalu oraz praw niezbędnych do korzystania z tego lokalu na nabywcę albo zabudowania nieruchomości gruntowej stanowiącej przedmiot własności lub użytkowania wieczystego domem jednorodzinnym i przeniesienia na nabywcę własności tej nieruchomości lub użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej i własności domu jednorodzinnego na niej posadowionego stanowiącego odrębną nieruchomość lub przeniesienia ułamkowej części własności tej nieruchomości wraz z prawem do wyłącznego korzystania z części nieruchomości służącej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, a nabywca zobowiązuje się do spełnienia świadczenia pieniężnego na poczet nabycia tego prawa".

Konieczność zmian w zakresie kategoryzowania podmiotów budownictwa mieszkaniowego

Kwestią połączoną nieco z rynkiem deweloperskim jest obowiązujący podział na **mieszkania budowane na własne potrzeby i budowane na sprzedaż lub wynajem**. Obecnie w definicjach GUS uznaje się, że osoby fizyczne budują na własne potrzeby, nawet jeśli zatrudniają do tego profesjonalne firmy, a wszelkie przedsiębiorstwa prowadzą działalność nakierowaną na zysk. Nie do końca znajduje to potwierdzenie w innych przepisach, szczególnie podatkowych lub dotyczących praw nabywców lokali mieszkalnych. Konsekwencją dobrego zdefiniowania rynku pierwotnego – od strony sprzedającego i przedmiotu transakcji lub umowy – może być zmiana dotycząca podziału produkcji mieszkaniowej. W sytuacji, kiedy technologie w budownictwie wymagają coraz bardziej specjalistycznej wiedzy, umiejętności, a nawet uprawnień i urządzeń, budowa metodą gospodarczą jest coraz rzadziej spotykana. „Własne potrzeby" znalazły się również w przepisach dotyczących budowy na zgłoszenie domów do 70 m² (Kośka 2022). Okazuje się, że nie chodzi o czas użytkowania domu na własne potrzeby, a bardziej o działalność niezorganizowaną i nieprofesjonalną. Nie ma ograniczeń czasowych, co do sprzedaży tak wybudowanej nieruchomości.

Obecna sytuacja na rynku nieruchomości i rosnąca sprzedaż domów w stanie surowym przez osoby, które już nie mogą pozwolić sobie finansowo na zakończenie budowy, to kolejny argument, aby nieco zmienić definicje i nie określać budów prowadzonych przez osoby fizyczne jako „na własne potrzeby", ale **jako detaliczną część rynku pierwotnego**, a jeśli wprowadzenie na rynek odbywa się już po oddaniu obiektu do użytkowania, to będzie to po prostu **rynek wtórny**. Czy będzie to wykorzystane na własne potrzeby, czy w inny sposób – trudno określać. Podobne podejście – rozdzielenie profesjonalnej działalności zarobkowej i działania gospodarstw domowych nie dla zysku – podziela administracja skarbowa, opierając się na przepisach dotyczących VAT-u.

2.3. Rynek nieruchomości mieszkaniowych – skala obrotu, prawo a nieruchomość

Informacje o skali obrotu nieruchomościami mieszkaniowymi i działkami przeznaczonymi na cele mieszkaniowe, wraz z danymi o obrocie pozostałymi nieruchomościami, są opracowywane i publikowane przez GUS. Dane o liczbie aktów notarialnych, przygotowywane z obowiązkowych dla notariuszy zestawień, zbiera i publikuje również Ministerstwo Sprawiedliwości (MS). Trudno z nich jednak wyliczyć jakąkolwiek skalę obrotu – jaki odsetek nieruchomości zmienia właściciela w efekcie najróżniejszych umów i aktów. W znacznej części problem wynika z rozróżnienia w prawie na **spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu (SWPdL)** i na **własność nieruchomości**, całościowo lub w formie udziałów. Wciąż znaczna część mieszkań w zasobach spółdzielni mieszkaniowych nie została wydzielona i wykupiona. Wiele osób nawet nie rozróżnia tych dwóch tytułów prawnych. Obrót mieszkaniami wciąż pozostającymi w zasobach spółdzielni mieszkaniowych nie zalicza się do obrotu nieruchomościami – bo sprzedawane jest prawo do dysponowania lokalem, choć podlega obecnie takim samym regulacjom, jak po prostu własność nieruchomości (możliwość założenia księgi wieczystej, obciążenia kredytem hipotecznym, darowania, dziedziczenia, sprzedaży, umowy renty dożywotniej, wyjątkiem jest wyłączenie SWPdL spod umowy dożywocia). Choć pokazywana jest liczba transakcji, to nie da się (również ze względu na zmiany form własności) określić, jaka część wszystkich nieruchomości mieszkaniowych podlega obrotowi, a nawet jaka jest liczba transakcji w stosunku do liczby nieruchomości o określonej formie własności.

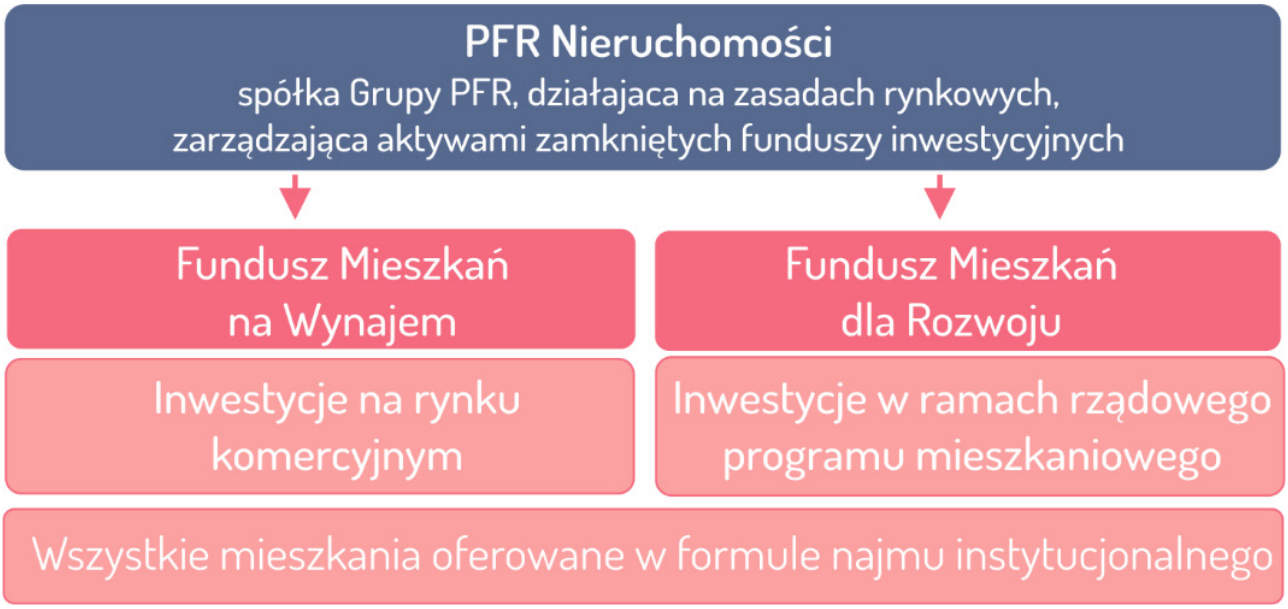
W wyniku dziedziczenia lub nabywania nieruchomości przez pary nie będące małżeństwami z ustawową wspólnotą majątkową nasila się zjawisko posiadania **udziału w nieruchomościach i w SWPdL**, które może nie być powiązane z możliwością korzystania z danej nieruchomości. Nie jest to odnotowywane w żadnej z obecnie prowadzonych statystyk, choć dane na ten temat są przetwarzane w RCN i pojawiają się odpowiednie zapisy w założonych księgach wieczystych nieruchomości i SWPdL. Potencjalne problemy dotyczące dysponowania takimi nieruchomościami, nasilające się zjawisko dzielenia nieruchomości na udziały w wyniku dziedziczenia, skłaniają znów do przyjrzenia się temu problemowi i do oceny, na ile może to być monitorowane i czy jest to zjawisko wymagające interwencji w ramach polityki mieszkaniowej państwa. Zapobiegać bardzo złożonym problemom związanym z udziałami w dużych nieruchomościach mieszkalnych miała ustawa o własności lokali. Niestety po upływie 28 lat od jej uchwalenia, nieruchomości wydzielane na jej podstawie są znów przedmiotem dziedziczenia i podziału, a niewielkie udziały mogą blokować obrót całością albo być przedmiotem nie do końca uczciwych ofert i transakcji, kiedy kupujący nie do końca wiedzą, co nabywają. Sposobem monitorowania zjawiska mogłoby być okresowe podsumowania istniejących ksiąg wieczystych nieruchomości mieszkaniowych i SWPdL pod kątem wpisania większej liczby właścicieli niż 2 osoby (fizyczne i prawne).

2.4. Najem mieszkań

Cel zbierania danych o najmie

Monitorowanie najmu mieszkań właściwie nie jest w Polsce wykonywane na większą skalę. **Statystyki dotyczące tytułu prawnego do zajmowanego lokalu** są dla Polski pokazywane w ramach statystyk porównawczych i programu statystyki europejskiej, ale nie są łatwo dostępne w publikacjach GUS. Tymczasem najem ma być jednym ze sposobów na mieszkanie i samodzielność, zgodnie z założeniami Narodowego Programu Mieszkaniowego. Jeśli brak jest informacji o tym, jak wiele gospodarstw domowych jest najemcami, jak dużo mieszkań jest przeznaczanych do najmu na cele mieszkaniowe, to trudno jest również projektować i oceniać zmiany w prawie, we wsparciu dla najemców rynkowych, odniesienia do „czynszów rynkowych" nie są odniesieniami do zbiorów danych. Spis powszechny z 2021 r. zawierał pytania o tytuł prawny do zajmowanego lokalu, lecz publikacja danych jest przewidziana na lato 2023 roku, natomiast w ramach badań NBP najem mieszkań jest uwzględniany, zarówno jeśli chodzi o wysokość czynszów z ostatniego kwartału, jak również o szacowanie skali zakupów mieszkań z rynku pierwotnego w celu ich późniejszego wynajmowania. Niedobór danych o rynku najmu oznacza, że nie mamy pełnego zakresu definicji i opisów zjawisk, które na nim zachodzą. To w efekcie niedostatek wskaźników dla polityki mieszkaniowej i sygnałów o potrzebie wsparcia lub interwencji prawnej. **Sukces polityki wspierania najmu jest obecnie liczony w efektach działalności dwóch funduszy, które podlegają PFR Nieruchomości. Są to Fundusz Mieszkań na Wynajem oraz Fundusz Mieszkań dla Rozwoju** (por. Ryc. 4.).

Nagranie 12. Działalność PFR Nieruchomości
Źródło: Kanał YouTube OPM IRMiR



Ryc. 4. Działalność PFR Nieruchomości
Źródło: opracowanie za materiałami udostępnionymi przez PFR Nieruchomości w trakcie seminarium

W obu przypadkach realizowane są inwestycje o charakterze rynkowym, z czego w przypadku drugiego ze wskazanych funduszy jest to część rządowego programu mieszkaniowego wspierana dopłatami do czynszu z Funduszu Dopłat. Szczegółowo o działalności PFR Nieruchomości opowiedziała podczas seminarium p. Krystyna Wąchała-Malik, członek zarządu PFR Nieruchomości. (zob. Nagranie 12.). O stanie realizacji działań tego podmiotu świadczą wskaźniki, takie jak liczba mieszkań oddanych do użytkowania i będących w budowie oraz liczba wniosków osób zainteresowanych najmem złożonych w ramach konkretnych inwestycji. Kolejnym źródłem danych o najmie są towarzystwa budownictwa społecznego (TBS) czy obecnie społeczne inicjatywy mieszkaniowe (SIM). W przypadku SIM, zakres informacji podstawowych udostępnia na swojej stronie internetowej KZN. Podstawowe zestawienia publikuje również Polska Izba Gospodarcza TBS. Warto zaznaczyć, że nawet uwzględnienie wszystkich wskazanych podmiotów nie daje pełnego obrazu rynku najmu.

Najem detaliczny i umowy najmu okazjonalnego – brak danych o skali

Nagranie 13. Najem na podstawie danych podatkowych
Źródło: Kanał YouTube OPM IRMiR

Zdecydowana większość polskiego rynku najmu mieszkań to mieszkania należące do prywatnych właścicieli, rozproszone po wszelkiego typu zasobach: w ramach spółdzielni, wspólnot, w budynkach bez zarządu, w domach jednorodzinnych (Bojęć i in. 2020). Ogólnie przyjęło się już określenie, że jest to **najem detaliczny,** czyli od osób i firm, które mają od jednego do kilku mieszkań do wynajęcia, a dochód z ich wynajmu jest dodatkowym, a nie podstawowym źródłem utrzymania. Jak dowodzą badania przeprowadzone na reprezentatywnej grupie najemców, większość z nich wynajmuje mieszkania, w których sama mieszkała (Czerniak 2022). Najem jest uwzględniony zarówno w zeznaniach dotyczących ryczałtu oraz w zeznaniach z opodatkowania przychodów na zasadach ogólnych (*por. Statystyki – podatki.gov.pl*). Jest to jednak cały najem i dzierżawa – czyli obejmuje nie tylko mieszkania, domy i pokoje, ale także garaże, działki, lokale usługowe, grunty. Dane określają jedynie liczbę podat-

ników, nie są przetwarzane i zbierane informacje o liczbie umów (nawet rejestrowanych umowach najmu okazjonalnego), potencjalnej liczbie wynajmowanych mieszkań. Informacja o przychodach z najmu jest możliwa do uzyskania po zapytaniu o informację publiczną. W trakcie seminarium, zakres dostępnych danych omówił dyrektor w PFR Nieruchomości, a jednocześnie członek Rady ds. Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania działającej przy Ministerstwie Finansów (zob. Nagranie 13.). Nierozpoznana pozostaje skala najmu nie zgłoszonego organom podatkowym.

Najem krótko-, średnio- i długoterminowy

Wynajmować mieszkanie można obecnie na kilka sposobów, ale główny podział bierze pod uwagę pojęcie podatkowe „celów mieszkaniowych" i czasu najmu, a także formy jego opodatkowania. Najem na cele mieszkaniowe jest powiązany z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych i „centrum aktywności życiowej" – czyli kiedy najemca mieszka w pobliżu miejsca pracy, nauki, korzysta w danej miejscowości z usług publicznych, rozlicza się z podatków itp. **Jest to najem długoterminowy.** Zdarzają się jednak sytuacje, kiedy potrzebne jest mieszkanie na stosunkowo krótki czas kilku miesięcy, ze względu na przykład na wymianę studencką[7], realizację projektu w pracy, formę zatrudnienia na kontraktach (określony czas, specjaliści), a nawet z powodu oczekiwania na oddanie do użytku własnego, nowego mieszkania. Takie umowy na kilka miesięcy, do roku, są określane jako **najem średnioterminowy,** i mogą być traktowane jako usługa (jeśli wynajmujący prowadzi taką działalność), ale przeważnie jest to po prostu krótsza umowa, co wynajmujący rekompensuje sobie nieco wyższym czynszem najmu.

Duże miasta od kilku lat zwracają uwagę na problem wykorzystywania mieszkań do celów zakwaterowania turystów, co stało się ogólnoświatowym trendem, w Polsce szczególnie widocznym od czasu organizacji EURO 2012 i ze względu na rozwój infrastruktury i dostępności podróżowania samolotami. **Najem krótkoterminowy** to przeważnie usługa noclegowa, wiążąca się z zakwaterowaniem do kilkunastu dni. Jednak wykorzystywane są do niej mieszkania, które jednocześnie są wycofywane z najmu długoterminowego i nie mogą służyć stałym mieszkańcom. Atrakcyjność takiego wynajmowania mieszkań sprawiła, że nawet nowe inwestycje i budynki stają się dopasowywane do zapotrzebowania inwestorów i sprawiają pewne problemy dla samorządów. Miasta turystyczne od kilku lat domagają się regulacji najmu krótkoterminowego oraz umożliwienia monitorowania tej działalności. Obecnie trwają prace w Ministerstwie Sportu i Turystyki związane zarówno ze zmianami prawnymi jak i możliwością ewidencjonowania skali tej odnogi najmu (*Kraków niczym Barcelona...* 2022) – więcej w rozdz. ***Źródła danych...*** W skali kraju nadal nie wiadomo, ile może być mieszkań nie pełniących funkcji mieszkaniowej, a rejestry „innych miejsc noclegowych" prowadzone przez powiaty mogą zawierać adresy agroturystyki, miejsc w lokalach użytkowych, hotelach i miejscach zakwaterowania zbiorowego – nawet w domach zakonnych. Ponadto, w atrakcyjnych lokalizacjach w centrach miast często mieszkania są w całości wynajmowane lub wykorzystywane przez właścicieli do prowadzenia działalności gospodarczej, np. jako gabinety medycznie i kosmetyczne, kancelarie, biura.

Lustro czynszowe

Lustro czynszowe miało być publikowanymi co pół roku zestawieniami, umożliwiającymi znalezienie informacji o stawkach najmu mieszkań z zasobu rynkowego. Nie udało się jednak wprowadzić go w życie. Zgodnie z art. 186a ustawy o gospodarce nieruchomościami istnieje obowiązek przekazywania przez zarządców rynkowych informacji o stawkach czynszów najmu mieszkań w zależności od ich

7 Programy Erasmus i brak miejsc w akademikach wpłynęły na ofertę na rynku najmu mieszkań.

standardu i położenia. Gminy natomiast, zgodnie z art. 4a ustawy o ochronie praw lokatorów, mają zbierać i publikować dane o wysokości czynszów. Nie ma wypracowanego mechanizmu – połączenia z innymi procedurami i zbiorami danych (np. zbieranie danych z umów najmu będących podstawą do zameldowania). Dane nie są zbierane systematycznie i w sposób pozwalający na ich porządkowanie w czasie. Są to jednorazowe publikacje podsumowań w biuletynach informacji publicznej i z reguły takie próby zbierania danych odbywały się jeszcze przed przeniesieniem obowiązku tworzenia lustra czynszowego ze starostów na gminy. Dlatego bardzo trudno jest znaleźć odniesienie do zapewnień, że najem od instytucji należących do państwowych funduszy będzie tańszy, niż ten na zasadach całkowicie rynkowych – dane rynkowe dotyczące stawek z umów nie są gromadzone. NBP zbiera dane o czynszach z umów najmu podpisanych z pomocą pośredników w kwartale, którego dotyczy sprawozdanie. Centrum AMRON analizuje dane ciągłe, z trwających umów najmu, ale pochodzą właściwie od jednego zarządcy. Rozbieżność tych danych, wykorzystywanych również w raportach zamawianych przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii (*Analizy polskiego rynku nieruchomości*), nie pozwala na porównywalność, zachowanie ciągłości i rzeczywiste monitorowanie rynku najmu.

Lustro czynszowe, czyli dostępna informacja o poziome cen z trwających umów najmu (nie z ogłoszeń), dostępne dla wszystkich zainteresowanych – wynajmujących i najemców – byłoby kolejnym narzędziem stabilizującym rynek najmu i przede wszystkim sposobem na jakiekolwiek stałe monitorowanie tego sektora. Obecnie nie wiadomo, jak ten rynek się rozwija, można jedynie na podstawie informacji od podmiotów rynkowych określać, że coraz bardziej się profesjonalizuje, zarządcy najmu oferują swoje usługi coraz szerzej. Bardzo intensywnie przed pandemią rozwijał się **sektor podnajmu** – opierając się na różnicy pomiędzy czynszem dla właściciela, a tymi pobieranymi od najemców, którzy zazwyczaj najmowali osobne pokoje. Przejrzystość informacji i odnoszenie się do stawek z umów najmu, a nie tych wyrażanych jako oczekiwania w ogłoszeniach, sprzyjałoby zwiększeniu bezpieczeństwa i stabilności najmu.

3. STRUKTURY I ZESTAWIENIA

3.1. Obrót nieruchomościami – tworzenie zestawień dotyczących rynku i zjawisk pozarynkowych

Z definicji konkretnych zjawisk wynika to, jak tworzone są później zestawienia i statystyki, co jest w nich uwzględniane, a co pozostaje poza obserwowanym i opisywanym obszarem badań. GUS publikuje regularnie opracowanie *Obrót nieruchomościami* – w formie informacji sygnalnej i później pełne (GUS 2021a, 2021b). Rynek pierwotny i wtórny są wyróżnione, pokazana jest proporcja transakcji, jednak ze względu na definicje tych rynków bardzo trudno jest opisać rzeczywiste zjawiska rynkowe i proporcje między nimi. W zestawieniu dotyczącym obrotu nieruchomościami bardzo przydatne byłoby wyróżnienie części rynkowej obrotu: kupna i sprzedaży nieruchomości mieszkaniowych na zasadach rynkowych, ale **z uwzględnieniem w ramach rynku pierwotnego wszelkich mieszkań przekazywanych klientom w ramach umów przeniesienia własności w wyniku umowy deweloperskiej.** Informacje o umowach deweloperskich również powinny być w takim zestawieniu uwzględnione jako informacja o już zakontraktowanych mieszkaniach w budowie i ich cenach – rzutują one na rynek wtórny i ogólnie na poziom cen nieruchomości od razu, mimo że fizycznie nie ma jeszcze tego zasobu.

Poza częścią rynkową znaczące są również zmiany dotyczące właścicieli, ale dokonywane na innych zasadach: **darowizny i dziedziczenie** (poprzez akty poświadczenia dziedziczenia i na podstawie wyroków sądowych). Przy takich okazjach również podawana jest informacja o wycenie rzeczoznawcy, nawet jeśli nieruchomość nie jest w całości przedmiotem obrotu rynkowego. Dane o takich zmianach dotyczących właściciela nieruchomości są istotne dla opisu rynku nieruchomości mieszkaniowych, ponieważ część osób właśnie w taki sposób zaspokaja swoje potrzeby mieszkaniowe: dziedzicząc lub otrzymując, a nie kupując na rynku. Nie znamy skali tych zjawisk. Ze względu na zmieniającą się strukturę demograficzną populacji w Polsce warto jednak byłoby obserwować nierynkowe sposoby zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, w proporcji do samego rynku.

Również ze względu na rosnący odsetek osób starszych będących właścicielami nieruchomości mieszkaniowych i dostępne sposoby wykorzystania takiej formy zgromadzonego majątku warto byłoby uwzględniać **umowy przewłaszczenia, dożywocia, a także renty dożywotniej** w zamian za przeniesienie własności. Umowy przewłaszczenia, na przykład zamiana nieruchomości, wykorzystanie nieruchomości jako zabezpieczenie niewielkich pożyczek – przewłaszczenie na zabezpieczenie, też są wciąż wykorzystywane, ale dokładniejszej obserwacji obecnie podlegają tylko te ostatnie – ze względu na wykorzystywanie ich do niekorzystnego rozporządzania swoim majątkiem przez osoby nie orientujące się w możliwych skutkach takich umów. Umowy dożywocia (art. 908–916 *Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny*), stworzone raczej z myślą o gospodarstwach rolnych i przyjęciu osoby zbywającej w ten sposób nieruchomość jako domownika, są coraz częściej wykorzystywane w przypadku nieruchomości mieszkaniowych, a coraz rzadziej w przypadku gospodarstw rolnych. O ile praktycznie nie zostały uruchomione tzw. odwrócone hipoteki jako produkt bankowy, to umowy renty dożywotniej w zamian za przeniesienie własności są wykorzystywane przez kilka firm – ale nie

wiadomo dokładnie na jaką skalę, bo nie ma żadnego monitorowania tego typu działalności – poza statystykami Ministerstwa Sprawiedliwości z aktów notarialnych. Przy takich umowach również przeważnie wykorzystywane są wyceny rzeczoznawców (do celów podatkowych), w związku z tym można oszacować liczbę i wartość tak wykorzystywanych nieruchomości.

Wszystkie powyżej wymienione sposoby wykorzystania nieruchomości mogą być podstawą do oszacowania, jak wiele nieruchomości zmienia właścicieli co roku – jaki odsetek nieruchomości jest w obrocie, podlega wycenie i jaka jest wartość takiego obrotu, jaka część to typowe transakcje kupna-sprzedaży, a jaka to inne zmiany i umowy. To obrazowałoby skalę urynkowienia nieruchomości mieszkaniowych. Do dyskusji pozostaje, czy należałoby uwzględniać w takich zestawieniach dziedziczenie i darowizny.

Problem udziałów w nieruchomościach mieszkaniowych

Obrót udziałami w nieruchomościach mieszkaniowych jest przeważnie wyłączony z opracowywanych statystyk, ponieważ jest to bardzo trudna do analizy dziedzina nieruchomości. Ze względu na różne uwarunkowania dodatkowe, ceny udziałów w tej samej nieruchomości mogą być bardzo różne. Trudno zidentyfikować, czy kolejna transakcja w krótkim odstępie czasu dotyczy tego samego udziału, czy może innego, a jeśli dodatkowo są to udziały w kamienicach lub większych nieruchomościach, nie wiadomo nawet, czy taki udział jest powiązany z prawem użytkowania dowolnego lokalu lub czerpania pożytków z części usługowej lub dzierżawy części działki (obecność lub brak umowy *quoad usum* pomiędzy współwłaścicielami).

Analiza obrotu udziałami – na bardzo ogólnym poziomie – może być sposobem na monitorowanie zjawisk problematycznych w obrocie nieruchomościami, w danym regionie lub na poziomie całego kraju. Podział w wyniku dziedziczenia, konfliktów rodzinnych, w ramach nieruchomości o funkcji mieszanej podlegających obrotowi przed wprowadzeniem *Ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali* wpływają na ogólne możliwości obrotu nieruchomościami i ryzyko dla osób fizycznych poszukujących różnych ofert, nieraz wyróżniających się niską ceną. Ceny te mogą zaburzać ogólne średnie, ale obserwacją należałoby objąć samą skalę występowania takiego obrotu jako wskaźnik potencjalnych problemów.

Obrót nie-nieruchomościami – umowy deweloperskie

W części dotyczącej definicji było już krótko omówione, że definicje rynku pierwotnego i wtórnego bardzo wpływają na zestawienia i powiązane z tym informacje o średnich cenach i ogólnie nieruchomościach nowych – oddawanych do użytkowania. Brak porównywalności pomiędzy informacjami publikowanymi przez GUS i NBP prowadzi do wniosku, że umowy deweloperskie powinny być uwzględniane w opracowaniach dotyczących obrotu nieruchomościami, mimo że nie dotyczą one istniejących nieruchomości, ale tych budowanych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami ostateczna cena nieruchomości nie może ulec zmianie po zawarciu umowy deweloperskiej, dlatego też wydaje się, że należałoby od razu uwzględniać te umowy i dane – mimo że mieszkania jeszcze nie zostały oddane do użytkowania.

3.2. Struktury podziału danych o zasobach mieszkaniowych

Dane o istniejących zasobach mieszkaniowych w Polsce są obecnie podzielone według właścicieli, ale też jednocześnie według struktury zarządzania (Matulska-Bachura 2020). W związku z przemianami zachodzącymi w strukturze właścicielskiej i z prywatyzacją zasobów gmin, Skarbu Państwa, zakładów pracy i spółdzielni mieszkaniowych taki podział staje się coraz mniej czytelny. Zmienia się również rola zarządców. Spółdzielnie coraz częściej zarządzają wspólnotami mieszkaniowymi – w budynkach, które wybudowały. Gminy mają mieszkania w budynkach wspólnot. Członkami spółdzielni i właścicielami mieszkań mogą być osoby prawne – również dziedziczący po Polakach zmarłych za granicą Skarb Państwa. Sytuacja staje się coraz bardziej złożona ze względu na zmiany prawne: nie ma już podziału na lokale socjalne i mieszkania komunalne, są jedynie różne umowy (najmu socjalnego, komunalnego, a nawet usługi – w mieszkaniach chronionych i podobnych), a wszystkie lokale gminne powinny być po prostu samodzielnymi mieszkaniami.

Mamy zatem kilka sposobów porządkowania danych o zasobach mieszkaniowych: ze względu na formę własności, ze względu na formę zarządzania, ze względu na tytuł prawny mieszkańca do zajmowania danego lokalu (por. Ryc. 5.).

Ryc. 5. Podstawowe sposoby porządkowania danych o zasobach mieszkaniowych
Źródło: opracowanie własne

Podział zasobów mieszkaniowych według form własności zmienia się od lat w kierunku dominacji wydzielonej własności lokali i posiadania nieruchomości. Inne formy to: spółdzielcze prawa własnościowe i lokatorskie (własność spółdzielni mieszkaniowych), mieszkania należące do towarzystw budownictwa społecznego (TBS) i społecznych inicjatyw mieszkaniowych (SIM), gmin, Skarbu Państwa i zakładów pracy, a także innych instytucji (związki wyznaniowe, NGO). Do tej ostatniej kategorii zaliczają się obecnie mieszkania kupowane i wybudowane przez fundusze inwestujące w zasoby na wynajem – i tutaj dochodzimy do możliwego bardzo dużego zróżnicowania wysokości czynszów, a nawet tytułów prawnych do danego lokalu i stopnia ochrony dla mieszkających tam osób.

Statystyki pokazujące strukturę zarządzania zasobami mieszkaniowymi

Około połowa polskich zasobów mieszkaniowych to lokale w budownictwie wielorodzinnym, ale nie wszystkie mają zorganizowany sposób zarządzania. W wyniku zmian w ustawie o własności lokali od 1 stycznia 2020 r. wspólnoty mieszkaniowe powinny się organizować w budynkach, w których są co najmniej 4 samodzielne lokale – jeśli jest więcej niż jeden właściciel. Niestety nie wszystkie budynki wielorodzinne wskazane w ustawie mają ukonstytuowane wspólnoty mieszkaniowe, nie ma też obowiązku korzystania z usług profesjonalnych zarządców lub choćby wsparcia administratorów. Statystyki dotyczące zasobów mieszkaniowych są w przeważającej części oparte na sprawozdaniach instytucji i osób zarządzających nieruchomościami mieszkaniowymi: spółdzielni, zarządców, firm wspierających zarządy składające się z właścicieli.

Wskazanie w statystykach, **jaka część zasobów lub budynków jest profesjonalnie zarządzana,** określenie, jak wiele budynków z lokalami mieszkalnymi – mimo obowiązku ustawowego – nie ma żadnej formy zarządu, jak wiele ma wyłącznie nieprofesjonalny zarząd właścicielski: takie dane mogłyby być bardzo pomocne przy konstruowaniu i ocenianiu skuteczności różnych programów wsparcia i dofinansowania: remontów, poprawy efektywności energetycznej i instalacji OZE, usuwania elementów zawierających azbest z budownictwa mieszkaniowego.

Podział na zasoby spółdzielni mieszkaniowych, zasoby osób fizycznych w ramach wspólnot jest już również ze względu na zmiany w prawie nieczytelny. Spółdzielnie mieszkaniowe zarządzają budynkami, gdzie część mieszkań wciąż jest w jakiś sposób spółdzielcza (spółdzielcze własnościowe prawa do lokalu, spółdzielcze lokatorskie prawa), część jest już wydzieloną własnością – i trafiają do innej kategorii statystycznej, do tego mogą być wydzielone lokale mieszkalne należące do firm – i te nie trafiają do statystyk. Spółdzielnie zarządzają również wspólnotami mieszkaniowymi, ponieważ po zniesieniu możliwości budowania mieszkań spółdzielczych funkcjonowały na bardzo zbliżonych zasadach do deweloperów i po zbudowaniu nowego budynku i sprzedaży pierwszego mieszkania należy w nim założyć wspólnotę mieszkaniową. **Obecnie tworzone zestawienia mieszkań według form własności są coraz mniej czytelne** i nie odpowiadają już obecnemu stanowi prawnemu.

Sposób zarządzania ma wpływ na wiele innych rzeczy. Przykładowo, raportowanie dla GUS wykonują jako swój obowiązek tylko profesjonalni zarządcy. Wykorzystanie kredytów na termomodernizację, remonty budynków wielorodzinnych jest możliwe tylko w sytuacji, kiedy budynki i wspólnoty korzystają z profesjonalnego zarządzania lub doradztwa. Wspólnoty mieszkaniowe nieukonstytuowane właściwie nie mają możliwości korzystania z dopłat, grantów czy preferencyjnych kredytów – do czasu uporządkowania stanu prawnego. **Informacja o tym, jak zarządzane są zasoby w połączeniu z informacją o samych budynkach byłaby bardzo cenna**, głównie ze względu na programy mające na celu poprawę jakości zamieszkiwania, zmniejszenie niskiej emisji i zwiększenie efektywności energetycznej budynków mieszkaniowych, szczególnie tych mniejszych.

Statystyki biorące pod uwagę przeznaczenie lokali i sposób ich wykorzystywania to niejako jeden z aspektów obecnej struktury statystyk mieszkaniowych. W wyniku zmian prawnych obecnie zdarzają się sytuacje, że gmina nie posiada własnego zasobu mieszkaniowego (mieszkania komunalne), ale realizuje swoje zadania dotyczące zapewnienia dachu nad głową w zasobie najmowanym, a następnie podpisuje z mieszkańcami takich lokali umowy najmu socjalnego lub komunalnego. Podobnie mieszkania zakładów pracy mogą być mieszkaniami przeznaczonymi wyłącznie dla pracowników albo mieszkaniami do wynajmu na zasadach rynkowych. Sposób wykorzystania lokali w obecnej sytuacji rosnącej finansjalizacji mieszkalnictwa staje się coraz bardziej istotny: ile mieszkań i domów jest wykorzystywanych tylko okresowo, ile jest przeznaczonych na wynajem – rynkowy lub społeczny, albo jako forma dodatkowej korzyści dla pracowników, ile mieszkań rzeczywiście jest własnością gmin lub w ich dyspozycji – łącznie z nieruchomościami nie wchodzącymi w skład zasobu mieszkaniowego gminy (mieszkania przy szkołach,

mieszkania spółdzielcze własnościowe i inne). **Dokładniejsze statystyki dotyczące prawa do zajmowanego lokalu**, uzupełnione o **dane dotyczące sposobu wykorzystywania lokali nie zamieszkiwanych na stałe** (np. powiązane z podatkiem od nieruchomości) dałyby lepszy punkt wyjścia do projektowania programów wsparcia dla konkretnych grup mieszkańców i możliwość przewidywania problemów konkretnych grup, np. w efekcie wzrostu czynszów w konkretnych rodzajach zasobów, rat kredytów, możliwości wykorzystania narzędzi typu odwrócona hipoteka, dopłaty celowe różnego typu.

Formy własności lokali mieszkalnych są nadal istotne, ale raczej w połączniu z innymi danymi, szczególnie dotyczącymi tytułu prawnego do zajmowanego lokalu: to nałożenie informacji o mieszkańcu i o właścicielu pozwoliłoby dokładniej opisywać sektor najmu (instytucjonalnego, detalicznego, najem w dowolny sposób wspierany – TBS, komunalny i socjalny, inne formy), postępujące uwłaszczenie mieszkań z zasobów spółdzielni i powracające alternatywne formy – mieszkania lokatorskie. Gminy wykorzystują coraz bardziej złożone konstrukcje do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych: podnajem od TBS i innych podmiotów, a nawet od osób fizycznych, Społeczne Agencje Najmu – dla których nie ma obecnie żadnej kategorii i sposobu opisu, nawet stają się spółdzielcami i przypisanie gminie mieszkania lokatorskie będą wynajmowane na podstawie umów najmu komunalnego i socjalnego. Formy własności nie określają obecnie sposobu wykorzystania lokalu, inaczej też są konstruowane zestawienia dotyczące budowanych mieszkań – mają np. kategorię mieszkań społecznych czynszowych.

Efekty budownictwa mieszkaniowego, remonty, przebudowy i rozbiórki

W ogólnych statystykach dotyczących budownictwa mieszkaniowego pokazywane są główne efekty budownictwa: mieszkania oddane do użytkowania, rozpoczęte i pozwolenia na budowę. Należy wziąć pod uwagę, że ze względu na trendy nie wszędzie domów i mieszkań przybywa, a bardzo istotne stają się ulepszenia istniejącego zasobu, zmiany przeznaczenia oraz remonty i przebudowy. Informacje o pozwoleniach i zgłoszeniach rozbiórki, pozwolenia na przebudowy, nadbudowy są odnotowywane przez powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego, nie ma natomiast w statystykach pokazanych tych zmian. W ramach monitorowania celów zrównoważonego rozwoju i ze względu na gospodarkę przestrzenną coraz bardziej istotna staje się jakość zamieszkiwania, dostępność infrastruktury – w tym podstawowej – wodociągu, kanalizacji i innego niż piec na stałe paliwo źródła ogrzewania mieszkania lub domu.

Informacje o rozbiórkach zasobu, o przebudowach i w szczególności zmianach przeznaczenia budynków są istotne dla bardziej szczegółowego spojrzenia na zachodzące zmiany. W kontekście bardzo ogólnych informacji o pustych nieruchomościach mieszkaniowych, ale także uwzględniając informacje o wyludnianiu się niektórych rejonów Polski, informacje uwzględniające rozbiórki, wycofywanie mieszkań i domów z użytkowania, przebudowy i same budowy nowych obiektów mieszkaniowych są bardzo istotne. Sam efekt przyrostu jest ważny, ale zachodzące przemiany wskazują, że w skali bardziej lokalnej istotne są wszelkie zmiany strukturalne.

Efektywność energetyczna, piece i poprawa parametrów starszych budynków

Z remontami i przebudowami powiązane jest zagadnienie poprawy efektywności energetycznej budynków. Jest to istotne ze względu na jakość mieszkań: możliwość zapewnienia w nich komfortu cieplnego (odpowiedniego ogrzania ich zimą[8] i ochrony przed upałami latem) i odpowiednich wa-

8 Wskaźnik 7.4.a – Odsetek gospodarstw domowych (o dochodach poniżej 60% mediany), deklarujących brak możliwości ogrzewania mieszkania odpowiednio do potrzeb (EU-SILC) (sdg.gov.pl) a także Wskaźnik 7.4.b – Udział przeciętnych miesięcznych wydatków na nośniki energii w wydatkach gospodarstw domowych ogółem (sdg.gov.pl) jako szczególnie wybrane dla Polski.

runków nie zagrażających zdrowiu[9] (brak wilgoci, ogólny stan techniczny budynku). Mimo istnienia świadectw efektywności energetycznej dla budynków i mieszkań, które powinny być wystawiane również dla starszych lokali przy okazji sprzedaży lub podpisywaniu umowy najmu, nie są one używane i powszechnym zjawiskiem jest dawanie rozmaitych pozwoleń na unikanie ich wystawiania. W związku z tym nie mamy dostępnej bazy o efektywności[10]. Możliwe są jedynie ogólne oszacowania na podstawie wieku, technologii i typu budynków, jakie mogą być potrzeby remontowe. W ramach nowych źródeł informacji wkrótce będzie można ocenić potrzeby związane z wymianą pieców na paliwo stałe na podstawie zgłoszeń do Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków. W początkowej fazie po uruchomieniu bardzo powoli przyrastała liczba zgłoszeń, możliwe jednak, że w związku z pojawiającymi się propozycjami okazywania zgłoszenia takiego rodzaju pieca przy zakupie węgla w składach, baza wypełni się nieco szybciej.

Potrzeba monitorowania zmian (remontów, przebudów, wszelkich działań poprawiających efektywność energetyczną i zmniejszających niską emisję) w jakości zasobu mieszkaniowego jest bardzo istotna ze względu na unijną politykę zmniejszania emisji w zasobach mieszkaniowych i zieloną falę renowacji – poprawę jakości miejsc zamieszkania. **Określenie potrzeb i dostosowanie do nich narzędzi, aby efektywnie i szybko poprawiać sytuację mieszkaniową, jest bardzo istotne. Szczególnie w przypadku miejscowości wyludniających się poprawa jakości zamieszkiwania możliwa jest głównie poprzez remonty, a nie budowę nowych mieszkań.** Nagły wzrost kosztów energii w dowolnej formie (węgiel, gaz, prąd, olej opałowy i inne) oznacza bardzo duże problemy z ogrzaniem mieszkań i domów w najbliższym sezonie, szczególnie domów jednorodzinnych, gdzie najpierw trzeba ponieść koszt nabycia opału i nie ma możliwości opłacenia rachunków później, rozkładania ich w czasie – jak mogą robić wspólnoty, spółdzielnie i inne instytucje.

Wspieranie zielonych rozwiązań, śledzenie efektów

Narzędzia finansowe do wspierania termomodernizacji i remontów, programy zachęcające do wymiany pieców, wspieranie małych instalacji fotowoltaicznych – to już się dzieje w sektorze mieszkaniowym, ale wymagałoby jeszcze lepszej koordynacji pomiędzy programami oferowanymi przez różne instytucje i szerszego włączenia do nich małych nieruchomości: domów jednorodzinnych i niewielkich budynków. Z dotychczasowych badań wynika, że budynki wielorodzinne, zarządzane szczególnie przez spółdzielnie mieszkaniowe, są utrzymywane w bardzo dobrym stanie technicznym, a największym wyzwaniem pozostają starsze domy jednorodzinne (GUS 2022d).

Narzędzia do nakłaniania klientów do inwestowania w bardziej ekologiczne rozwiązania rozważają banki: kredyty hipoteczne mogłyby być dla takich budynków niżej oprocentowane, nieruchomości z certyfikatami mogą być już uznawane za lepsze zabezpieczenie, bo są tańsze w eksploatacji i nie wymagają dużych zmian na przestrzeni nadchodzących lat. Bardziej zaawansowane konstrukcje finansowe pozwalają bankom i instytucjom zajmującym się kredytami hipotecznymi na tworzenie „zielonych listów zastawnych" (ang. *green bonds*) na podstawie hipotek na puli nieruchomości z odpowiednimi świadectwami i certyfikatami. Sektor bankowy jest zainteresowany upowszechnieniem certyfikatów efektywności energetycznej dla nowych i remontowanych nieruchomości.

9 Wskaźnik 11.1.1 – Odsetek ludności żyjącej w mieszkaniach z przeciekającym dachem, wilgotnymi ścianami, podłogami lub fundamentami lub ze zgnilizną ram okiennych lub podłóg (sdg.gov.pl)

10 Certyfikaty efektywności wraz z oznaczeniem klasy są odnotowywane w bazie budynków budowanej przez Centrum AMRON na potrzeby banków – jako źródło informacji dla kredytodawców.

3.3. Zasoby mieszkaniowe gmin a usługi mieszkaniowe w gminach

Gminny zasób komunalny, rodzaje umów i raportowanie pustostanów

W wyniku zmian prawnych zmienił się sposób opisywania zasobu mieszkań należących do gminy lub będących w jej zarządzaniu. Nie ma już podziału na lokale socjalne i komunalne, obecnie wszystkie lokale mieszkalne powinny spełniać wymogi samodzielności, a różnice dotyczą jedynie umowy: mieszkania mogą być wynajmowane na podstawie umów najmu socjalnego (na czas określony) i umów najmu komunalnego (na czas nieokreślony). Nadal obowiązują ścisłe zasady dotyczące wydzielenia z nieruchomości należących do zasobu mieszkaniowego gminy, ale coraz częściej różne zadania związane z zapewnianiem dachu nad głową są realizowane poza tym zasobem albo w lokalach niemieszkaniowych – szczególnie dotyczy to mieszkań chronionych, wspomaganych i podobnych, udostępnianych na zupełnie innych zasadach (por. rozdz. ***Definicje i cel…***). Ponieważ gminy coraz częściej zajmują się raczej realizowaniem zadań, niż utrzymywaniem własnego zasobu, to obecnie używane zestawienia danych mogą być nieco mylące. Już wyodrębnia się zasób mieszkaniowy i osobno liczbę umów najmu socjalnego i komunalnego, ale określenie, co jest pustostanem i odróżnienie takich oczekujących na zasiedlenie lokali od tych wycofanych z użytkowania nie jest powszechne (Muzioł-Węcławowicz, Nowak 2018; Jadach-Sepioło i in. 2021).

Usługi mieszkaniowe świadczone przez gminy

Gminy mając TBS lub współpracując na swoim terenie z SIM-ami **mogą dysponować zasobem, którego nie są właścicielami** na podstawie umów najmu tych lokali. Dodatkowo, po zmianie prawa o spółdzielniach mieszkaniowych są już przypadki budowania nowego zasobu – mieszkań spółdzielczych lokatorskich w dyspozycji samorządu. Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu nie jest nieruchomością, ale prawem rzeczowym, w związku z tym regulacje dotyczące mieszkaniowego zasobu gminy nie zaliczają do niego mieszkań spółdzielczych – część jednostek samorządu terytorialnego je od razu sprzedaje, ale część wykorzystuje. Mimo dość precyzyjnych przepisów dotyczących mieszkaniowego zasobu gminy, praktyka na tyle się rozszerza, że obecne kategorie i zestawienia dotyczące samych nieruchomości i rodzajów umów najmu mogą nie dawać dobrej informacji ani o zasobie do dyspozycji, ani o usługach mieszkaniowych gminy.

Aby lepiej radzić sobie (również finansowo) z zasobami mieszkań należących do gminy samorządy prowadzą różne programy, które czasem nie są nawet opisywane w ich aktualnych wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gminy (WPGMZG). Jednym z często stosowanych narzędzi jest wynajem mieszkań o złym stanie technicznym pod warunkiem wykonania w nich remontu przez najemcę (zwane zazwyczaj „mieszkaniem za remont"). Innym narzędziem jest podnajem, polegający na współpracy gminy z podmiotami zewnętrznymi. Przykładowo, dla osób z orzeczoną eksmisją z prawem do najmu socjalnego gmina może wynajmować mieszkania od innych podmiotów i oferować je w ramach najmu socjalnego. Jest to złożona konstrukcja, która zamienia odszkodowanie za niedostarczenie lokalu przez gminę w najem, gdzie najemca dodatkowo ponosi koszty wszystkich mediów i płaci niewielki czynsz (Nowak 2021a). Pilotażowe rozwiązania podobne do konstrukcji Społecznych Agencji Najmu były wprowadzane w Warszawie i Poznaniu (Miejskie Biuro Najmu). Trwają prace nad promowaniem takiego sposobu pozyskiwania mieszkań do zaspokajania potrzeb gospodarstw domowych potrzebujących wsparcia mieszkaniowego, ale najczęściej przejściowo. Wyżej już opisywane było definiowane mieszkań chronionych i wspomaganych jako

usługi mieszkaniowej, również nie zawsze świadczonej w zasobie mieszkaniowym gminy. Rozwój tego typu usług mieszkaniowych ma na celu przede wszystkim ograniczać wydatki gmin, pozwalać na dopasowanie form wsparcia do potrzeb, włączać zasoby i organizacje z danego środowiska, a nie tylko instytucji gminnych. Najważniejszym staje się jednak – w kontekście możliwości obserwacji tej zmiany – **przeniesienie nacisku z samego mieszkania na usługę**.

Jeśli będziemy monitorować jedynie zasoby mieszkaniowe gmin, to wszelkie nowe rozwiązania, w tym wskazywane już istniejące mieszkania chronione, będą się znajdować poza aktualnymi zestawieniami. Jeśli jako miarę wykorzystywać się będzie wydatki gmin na budowę, utrzymanie zasobu mieszkaniowego, to również nie będzie to miarodajne, ponieważ wciąż gminy wskazują bardzo duże zadłużenie mieszkańców zasobu komunalnego (Muzioł-Węcławowicz, Nowak 2018) i konieczność ponoszenia kosztów utrzymania i remontów tego zasobu. **Wydatki finansowe na mieszkalnictwo nie mogą być zatem obiektywnym sposobem mierzenia polityki mieszkaniowej gminy**. Kreatywność tych inicjatyw jest kontrolowana przez Regionalne Izby Obrachunkowe, może zwiększać efektywność działania gminy w zakresie dostarczania dachu nad głową, ale też optymalizować wydatki pośrednio powiązane z mieszkalnictwem – na przykład na odszkodowania. Konieczne staje się dokładniejsze badanie polityki mieszkaniowej gmin, ich działań z wykorzystaniem coraz szerszej palety różnorodnych instrumentów i wypracowanie sposobów monitorowania efektywności wspierania mieszkańców i zaspokajania ich potrzeb mieszkaniowych.

Monitorowanie programów mieszkaniowych

Nowe narzędzia, przykładowo już wykorzystywane dopłaty do czynszu najmu pierwszego mieszkania (Mieszkanie na Start) lub dopiero początkujące Społeczne Agencje Najmu, dają gminom możliwość współpracy z podmiotami rynkowymi lub prawie rynkowymi (spółdzielnie, SIM, TBS) w zakresie wspierania mieszkańców w zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Nie ma obecnie statystyk, które monitorowałyby takie działania gmin w porozumieniu z innymi podmiotami, można jedynie sprawdzać okresowe zestawienia publikowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) dotyczące między innymi stopnia wykorzystania funduszy przeznczonego na dopłaty, ale jedynie w postaci zagregowanej, schodząc do poziomu województw. Przedstawiciel BGK w trakcie seminarium zwrócił uwagę na istotną barierę w udostępnianiu takich informacji na wyższym poziomie szczegółowości, którą jest tajemnica bankowa. Ujawnienie informacji na poziomie gminy stwarza ryzyko naruszenia tajemnicy bankowej, bo z dopłat korzystają również przedsiębiorcy, nie tylko samorządy. O ile w przypadku miast wojewódzkich realizowanych jest wiele inwestycji, to w przypadku mniejszych gmin są to czasami pojedyncze działania. Stwarza to sytuację, w której wskazanie łącznej kwoty udzielonych kredytów lub innych form dofinansowania umożliwia przypisanie takiej informacji do konkretnych podmiotów. **Podczas seminarium padły ważne słowa, że BGK jest otwarty na współpracę ze stroną rządową w zakresie wypracowania rozwiązań prawnych mających na celu ograniczenie barier w zakresie udostępniania informacji na poziomie lokalnym.** Cała wypowiedź znajduje się w nagraniu 14.

Nagranie 14. Bariery w udostępnianiu danych na poziomie gmin przez BGK
Źródło: Kanał YouTube OPM IRMiR

Programy dotyczące współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, mające na celu budowę lokali na potrzeby gminy – czy to w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, czy przy

wykorzystaniu mechanizmu „lokal za grunt" nie są na razie stosowane na szeroką skalę, ale i te przypadki zastosowania przez samorządy takich możliwości nie są uwzględniane w statystykach: w końcu to nie gmina wybuduje lokale komunalne, mimo że mogą się one pojawić w pewnym momencie w zasobach gmin. Dobrze byłoby stworzyć jednolite sposoby monitorowania takich umów i ich efektów, i publikowania statystyk.

Mierzenie potrzeb mieszkaniowych liczbą oczekujących na najem komunalny i socjalny

Stopień niedoborów, jeśli chodzi o zaspokojenie potrzeb dotyczących dachu nad głową lokalnej społeczności, standardowo określa się poprzez liczbę gospodarstw domowych oczekujących na najem komunalny lub socjalny lokalu, albo nawet na pomieszczenie tymczasowe. Przede wszystkim po pomoc do gminy zgłaszają się osoby, które nie mają żadnej innej możliwości samodzielnego zapewnienia sobie mieszkania, co można zauważyć w danych dostępnych w GUS: coraz więcej jest oczekujących na najem socjalny i lokale tymczasowe, zmniejsza się liczba oczekujących na najem komunalny lokalu.

Niezbędne jest szacowanie potrzeb mieszkaniowych w gminach nie na podstawie liczby oczekujących, ale w bardziej obiektywny sposób: poprzez monitorowanie lokalnych problemów mieszkaniowych i potencjalnych osób mogących potrzebować wsparcia (na przykład zadłużenie mieszkańców w zasobach spółdzielni i wspólnot, ryzyko eksmisji i licytacji mieszkań obciążonych kredytami, liczba mieszkań wynajmowanych z wykorzystaniem umów pozwalających na eksmisję na podstawie aktów o poddaniu się egzekucji – najem okazjonalny i instytucjonalny, liczba zamieszkałych mieszkań w bardzo złym stanie technicznym). Gminy mają coraz więcej możliwości monitorowania jakości mieszkań na swoim terenie. Jedną z opcji jest kontrolowanie gospodarki ściekami komunalnymi (budynki podłączone do kanalizacji, rejestr i kontrola zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni, nieruchomości nie korzystające z żadnego z tych rozwiązań). Wartościowym narzędziem jest Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków (tzw. rejestr pieców – ewentualne problemy z zakresu ubóstwa energetycznego i niskiej emisji z palenisk). Choć jest to system centralny, działa w oparciu o przeszkolonych operatorów w gminach (por. rozdz. ***Źródła danych***...). Jednostki samorządu terytorialnego mogą obecnie we własnym zakresie ustalać progi uprawniające do przyznawania dodatków mieszkaniowych, dlatego ze względu na prowadzenie lokalnej polityki mieszkaniowej coraz bardziej istotne staje się monitorowanie zasobów mieszkaniowych bardzo szeroko, nawet z prognozowaniem potrzeb dotyczących infrastruktury okołomieszkaniowej i usług publicznych. Ze względu na starzenie się populacji niezbędne staje się branie pod uwagę zagadnień związanych z szeroko pojętą dostępnością budynków z mieszkaniami i samych mieszkań – ten zasób będzie coraz bardziej potrzebny.

Poza monitorowaniem aktualnego stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych należy brać pod uwagę zachodzące lokalnie zmiany, strategię gminy i regionu dotyczącą zmian w populacji, czyli prognozować działania i potrzeby mieszkaniowe w przyszłości. Uwzględnienie polityki mieszkaniowej w dokumentach strategicznych staje się bardzo istotne, bo zasób mieszkaniowy jest jednym z czynników mających bardzo duży wpływ na migracje, a dobra jakość i dostępność mieszkań wprost może się przekładać na zatrzymywanie i pozyskiwanie mieszkańców.

3.4. Integracja istniejących zbiorów i zestawień w ramach monitorowania celów zrównoważonego rozwoju

Wskaźniki wykorzystywane do monitorowania celów zrównoważonego rozwoju ONZ odnoszące się do mieszkalnictwa są rozproszone w kilku sekcjach: Koniec z ubóstwem (1), czysta woda i warunki sanitarne (6), czysta i dostępna energia (7), zrównoważone miasta i społeczności (11). Zestawienie tych wskaźników unaocznia, jak ważne jest mieszkalnictwo i z jak wieloma zagadnieniami się łączy. Za pomocą tych wskaźników możliwe i łatwiejsze jest szczególnie monitorowanie problemu jakości mieszkań i ubóstwa energetycznego. W wybranych dla Polski są wskaźniki dotyczące monitorowania wydatków na energię w gospodarstwach domowych (cel 7.4.b) i narażenia uboższych gospodarstw na niedogrzanie miejsca zamieszkania (7.4.a; Cel 7 – Czysta i dostępna energia).

Drugim ważnym nurtem strategicznym staje się obecnie również Krajowy Plan Odbudowy (KPO) i połączone z nim możliwości finansowania samego mieszkalnictwa i powiązanych z nim ulepszeń – wymiany źródeł ogrzewania, nacisku na rozwój sieci kanalizacji w obszarach wiejskich. Wraca tutaj znów temat efektywności energetycznej budynków z mieszkaniami, wykorzystania danych dotyczących finansowania przedsięwzięć ze środków w dyspozycji BGK, przedsięwzięć związanych z przebudową i poprawą jakości, i tych dotyczących rozbudowy zasobu mieszkaniowego. Statystyki monitorujące efekty KPO i te bardziej ogólne, dotyczące celów zrównoważonego rozwoju, powinny być zestawiane pod kątem wspierania mieszkalnictwa, które jest jednym z głównych pól aktywnej polityki klimatycznej i społecznej.

4. LUKI, POTRZEBY I WYZWANIA

4.1. Potrzeba rozszerzania zakresu informacji o mieszkalnictwie

Nieruchomości mieszkaniowe a dane o właścicielach

W istniejących zestawieniach danych kryterium formy własności jest jednym z podstawowych (por. rozdz. ***Struktury i zestawienia***), jednak nie ma obecnie ogólnie dostępnych danych łączących nieruchomości mieszkaniowe z danymi o ich właścicielach. Jest to zagadnienie powiązane z opisywanymi wcześniej: jak wiele gospodarstw domowych lub osób ma „drugie mieszkanie" (por. rozdz. ***Definicje i cel...***) – przy czym mogą to być całkiem liczne nieruchomości, nie służące zaspokajaniu własnych potrzeb mieszkaniowych ich właścicieli, ale przeznaczone do okresowych pobytów, na wynajem, użyczone rodzinie. Z drugiej strony skali mamy osoby i gospodarstwa nieposiadające żadnych nieruchomości i innych zasobów. Badania dotyczące zasobności gospodarstw domowych, w tym posiadanych nieruchomości, tytułu prawnego do zamieszkiwanego lokalu, obciążenia kredytami, w tym hipotecznymi, prowadził NBP, ale obecnie zostały one połączone z badaniem budżetów gospodarstw domowych prowadzonym przez GUS, a część dotycząca własności nieruchomości nie jest dostępna w publikacjach podsumowujących.

Zagadnienie rozkładu własności jest do pewnego stopnia istotne przy ocenie stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych Polaków, ale najczęściej poruszane jest ze względu na zmiany w opodatkowaniu nieruchomości (Wroński 2021). Proponowane są rozwiązania dotyczące zmian w stawkach podatku dotyczących nieruchomości mieszkaniowych, ale wykorzystywanych okresowo, zarobkowo, nie wykorzystywanych wcale („pustostany") lub dotyczące opodatkowania wartości nieruchomości powyżej określonego progu. Wspominane wyżej kwestie dotyczące sposobu korzystania z nieruchomości mogą być powiązane z własnością (szczególnie zjawisko nieruchomości wakacyjnych, domów rekreacyjnych i tzw. „drugich domów"). **Informacje o statystycznym rozkładzie posiadania nieruchomości w ramach populacji, szczególnie nieruchomości mieszkaniowych, powinny być dostępne szerzej niż obecnie,** żeby ułatwiać badania naukowe dotyczące wspierania gospodarstw domowych nie będących posiadaczami oraz stopnia i sposobu wykorzystywania nieruchomości w ogóle.

Obciążenie własności kredytem

Zagadnienie własności nieruchomości jest coraz bardziej powiązane z jej zadłużeniem hipotecznym. Od kilkunastu lat gospodarstwa domowe mogły korzystać z oferty banków dotyczącej kredytowania nieruchomości mieszkaniowych przeznaczonych do zaspokajania własnych potrzeb – czyli kupować domy i mieszkania na kredyt zabezpieczony między innymi na tej nieruchomości. Problemy gospodarstw domowych dotyczą głównie spłacania zobowiązań kredytowych, ze względu na zmieniające się warunki na rynkach finansowych. Obecnie okazuje się, że wpływ na sytuację gospodarstw domowych ma nie tylko polityka finansowa NBP, ale również ogólna struktura produktów – kredytów hipotecznych – w większości opartych na zmiennej stopie procentowej. Do projektowania polityki mieszkaniowej, w tym tej dotyczącej produktów finansowych, zabezpieczenia gospodarstw domo-

wych przed dużymi i nieprzewidywalnymi dla nich zmianami, przydatne jest monitorowanie liczby zadłużonych gospodarstw, skali ich zadłużenia i również celu zaciągania kredytów zabezpieczonych nieruchomościami mieszkaniowymi. Może to być zakup, ale i gruntowne remonty posiadanych domów i mieszkań, inne cele, do których wykorzystuje się majątek jako zabezpieczenie (odwrócone hipoteki, finansowanie edukacji dzieci lub innych potrzeb – pożyczki hipoteczne). **Monitorowanie stopnia, skali i rozpowszechnienia zadłużenia gospodarstw domowych, i obciążenia ich nieruchomości różnymi zobowiązaniami, a także popytu i szacowanego zakresu zdolności kredytowej gospodarstw domowych, również jest elementem obserwacji całego systemu mieszkaniowego, w tym jego części rynkowej.**

Badanie potrzeb mieszkaniowych

Zaspokojenie zapotrzebowania na mieszkania pozostawiono głównie wolnemu rynkowi i indywidualnej inicjatywie osób budujących domy. Ze względu jednak na zachodzące zmiany i zaobserwowane trudności sektora prywatnego coraz bardziej pożądana staje się interwencja instytucji – rządowych, samorządowych – w sektorze mieszkaniowym. Brak badania potrzeb i skupienie się rynkowych graczy na dostarczaniu mieszkań, które po prostu da się sprzedać, skutkuje spadającym od lat metrażem mieszkań w budownictwie wielorodzinnym. O wielkości mieszkań nie decydują osobiste preferencje i nawet potrzeby, ale „zdolność kredytowa" i mechanizmy czysto rynkowe, co dzieje się w przypadku inwestorów, również indywidualnych, kupujących mieszkania na wynajem.

Możliwość zaciągnięcia kredytu hipotecznego na zakup nieruchomości mieszkaniowej lub wykorzystanie posiadanej już nieruchomości jako zabezpieczenia dla innych produktów bankowych nie jest dostępna dla wszystkich gospodarstw domowych. Nie ma systematycznie prowadzonych prac dotyczących możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez gospodarstwa o różnym poziomie dochodów i posiadanego majątku (Rataj 2018). Dla najuboższych gospodarstw możliwe jest wsparcie ze strony gminy, zamożniejsi z oszczędnościami i mający stabilną i dobrą pracę mogą starać się o kredyt, ale jest też wiele gospodarstw domowych nie kwalifikujących się do pomocy i do kredytu – są w luce pomiędzy możliwościami powszechnie znanymi. Nie wiadomo, jak radzą sobie z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych, na ile korzystają z rynkowego najmu, najmu w ramach TBS-ów i podobnych, mieszkań służbowych i udostępnianych przez rodzinę lub na zasadach pozarynkowych. Przy zmianach dotyczących zarówno warunków pomocy ze strony gminy (zmiany progów, poniżej których można ubiegać się o najem socjalny i komunalny), zasad udzielania kredytów przez banki (wymagany wkład własny i wysokość zarobków), zmiany cen nieruchomości i wysokości czynszów najmu mogą wpływać na zmiany wielkości poszczególnych grup.

Szacowanie wielkości poszczególnych grup, również w ujęciu lokalnym, może być elementem planowania lokalnej polityki mieszkaniowej, w tym w szczególności rozwoju sektora mieszkalnictwa społecznego, zarówno na wynajem, jak i z możliwością dojścia do własności w inny sposób niż indywidualne kredyty hipoteczne. Już w obecnej sytuacji można wykonywać takie ogólne szacunki, jeśli w danej gminie jest zróżnicowana oferta mieszkaniowa. Ważna jest odpowiedź na pytania: jak wiele gospodarstw poszukuje mieszkania ze wsparciem gminy, ile z nich kwalifikuje się do najmu socjalnego, ile do komunalnego, a ile już jest przekierowywanych do TBS-ów i mogłoby skorzystać z programów, np. Mieszkanie na Start – dopłat do najmu. Najprostsze jest szacowanie na podstawie złożonych już dokumentów, ale rozszerzona opcja to oczywiście analiza całej sytuacji mieszkaniowej na terenie gminy, z dochodami ludności, problemami remontowania budynków wielo- i jednorodzinnych, sytuacja grup potrzebujących mieszkań specjalnie przystosowanych i usług mieszkaniowych. Nie wiadomo na ile zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych różnych grup może być dla gmin zrównoważone finansowo: jeśli gospodarstwa domowe o większych możliwościach finansowych będą płacić wyższe czynsze, to czy koszty zapewnienia dachu nad głową w ramach najmu socjalnego będą

w jakimś stopniu pokrywane? Obecnie rosnący udział najmu socjalnego w zasobach komunalnych gmin powoduje po prostu rosnące koszty utrzymania.

Niezbędne staje się okresowe dokonywanie oceny, na ile obecna struktura wielkości mieszkań i liczby izb w tych lokalach odpowiada strukturze gospodarstw domowych, obecnej i tej prognozowanej. Polska wciąż w zestawieniach międzynarodowych ma stosunkowo wysoki odsetek mieszkań przeludnionych i niską liczbę metrów kwadratowych mieszkania na każdego mieszkańca. Nie podsumowano wyników programów mieszkaniowych, wprowadzanych od lat 90. XX wieku, w tym ich wpływu na powierzchnię budowanych i kupowanych mieszkań i domów, na osoby i rodziny korzystające z różnych form wsparcia, na zmiany dotyczące mieszkań i domów w skali gminy lub miejscowości. Problem przeludnienia nie jest obecnie podejmowany w dyskusji o problemach mieszkaniowych w Polsce w żaden sposób.

Dostępność finansowa (*affordability*)

Dostępność finansowa jest obecnie rozpatrywana jako **możliwość zakupu mieszkania, domu lub działki budowlanej, w odniesieniu do zarobków**. Ze względu na rosnący sektor najmu rynkowego i rozbudowywane programy najmu społecznego należałoby jeszcze uwzględniać drugi aspekt: **zdolność czynszową i kredytową,** a jako uzupełnienie tych dwóch parametrów brać pod uwagę **możliwość utrzymania mieszkania** i opłacenia rachunków za media i ciepło wraz z bieżącymi niezbędnymi remontami.

Dostępność wyliczana jako stosunek ceny metra kwadratowego mieszkania lub domu do średniego wynagrodzenia (dla całego kraju lub wybranego obszaru) pozwala na międzynarodowe porównania, jednak coraz bardziej istotna staje się też dostępność kredytów hipotecznych. Zakup nieruchomości nie jest przeważnie możliwy jedynie z wykorzystaniem oszczędności, dlatego coraz bardziej istotny, szczególnie dla rynku nieruchomości mieszkaniowych, staje się wskaźnik dostępności kredytów mieszkaniowych. Dostępność kredytów dla gospodarstw domowych, wpływająca na skalę obrotów na rynku nieruchomości, jest elementem polityki mieszkaniowej państwa – nawet jeśli nie ma ona bezpośredniego przełożenia na decyzje rynkowych podmiotów, to gwarancje dla określonych gospodarstw zaciągających kredyty, dopłaty zmniejszające odsetki, w końcu narzędzia prawne, określające ogólne zasady dla działalności kredytowej, a czasem też preferowane formy prawne (kasy mieszkaniowe) to znaczący element polityki mieszkaniowej w długim terminie. Poza dostępnością finansową określenie dostępności kredytu i wpływ tego produktu na rynek mieszkaniowy byłby dobrym elementem monitorowania rynku. Łączy się to z ogólnym określaniem grup gospodarstw domowych, które mogą poradzić sobie z zaspokajaniem swoich potrzeb mieszkaniowych samodzielnie na rynku i pozostałymi grupami, które nie mogą pozwolić sobie na zakup.

Dostępność zakupu to też tylko element całego systemu mieszkaniowego. Coraz bardziej istotne stają się wydatki na bieżące utrzymanie nieruchomości. Ze względu na to, iż większość Polaków ma swoje mieszkanie lub dom, a w powiązaniu z podłączaniem do mediów (woda, kanalizacja, sieć gazowa) mają regularne rachunki lub opłaty w przypadku mieszkań we wspólnotach i spółdzielniach, istotne jest określenie, jak wiele gospodarstw domowych zalega z takimi opłatami lub nie radzi sobie z utrzymaniem dobrego stanu technicznego mieszkania lub domu. W kontekście bieżącego utrzymania, bardzo istotnych informacji dostarczają analizy z zakresu ubóstwa energetycznego gospodarstw domowych. Wydatki na odpowiednie ogrzanie nieruchomości są powiązane z cenami energii, ale także ze stanem technicznym budynku i sposobem ogrzewania. **Kwestia ubóstwa energetycznego**, również ze względu na ostatnio obserwowany wzrost cen nośników energii, dążenie do ograniczenia niskiej emisji i funkcjonowania bezklasowych kotłów grzewczych, staje się coraz bardziej wyrazista. **Możliwości finansowe utrzymania mieszkania lub domu** i połączenie ich z tym, ile gospodarstw

będzie korzystać z instrumentów finansowych na poprawę efektywności energetycznej – w szczególności domów jednorodzinnych – to bardzo istotna informacja o jakości zamieszkiwania.

Dostępność finansowa mieszkania wciąż jest rozpatrywana jako kwestia dotycząca głównie dojścia do własności nieruchomości. Dostępność finansowa najmu na zasadach rynkowych również może być istotnym czynnikiem w określaniu dostępności finansowej. Rosnące koszty utrzymania mieszkania (bieżące opłaty i remonty) stają się również znaczącym obciążeniem, które należy brać pod uwagę przy określaniu dostępności mieszkaniowej. Szersze ujmowanie dostępności mieszkaniowej i uwzględnianie obliczania jej w kontekście dojścia do własności, najmu i utrzymania mieszkań, pomoże zidentyfikować grupy wymagające wsparcia i nie objęte różnymi programami.

Dostępność (*accessibility*)

Dostępność w sensie fizycznym to przede wszystkim brak barier architektonicznych i drobne udogodnienia pozwalające osobom starszym, dzieciom i wszelkim „wózkowym" – rodzicom z wózkami dziecięcymi, osobom na wózkach i z wózkami na zakupy, walizkami na kółkach itp. poruszać się samodzielnie wewnątrz mieszkania, jak i wychodząc i wracając do niego. Dostępność w sensie braku schodów jest już w przepisach budowlanych, jednak znacząca część zasobów mieszkaniowych nie jest przystosowana dla osób z wózkami i innymi problemami z poruszaniem się. Zagadnieniem wprowadzania ułatwień zajmuje się już Fundusz Dostępności, i o ile w pierwszej kolejności pożyczki były udzielane głównie na dostosowanie budynków publicznych, to obecnie o wsparcie mogą się ubiegać zarządcy budynków mieszkalnych. Wskazywane jest jednak, że w porównaniu z potrzebami, szczególnie w zakresie dobudowywania wind w budynkach mieszkalnych, skala finansowania jest bardzo mała i dostępne pule bardzo szybko się wyczerpują.

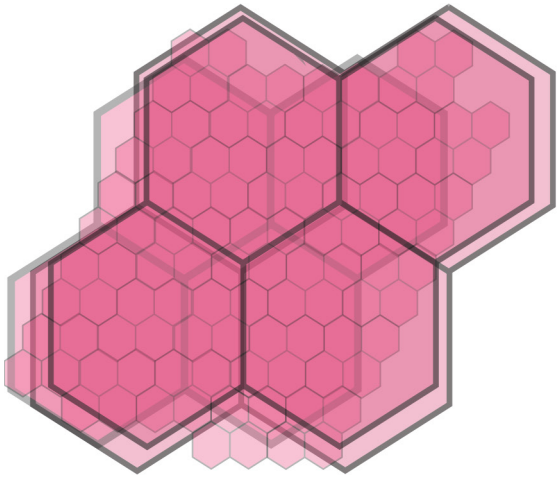
Dostępność, w sensie możliwości samodzielnego życia we własnym mieszkaniu, jest bardzo istotna ze względu na starzenie się społeczeństwa, zapowiedzi szerszej deinstytucjonalizacji opieki i wsparcia, i ogólnie dostosowywania mieszkalnictwa do różnych potrzeb. Należy też zwrócić uwagę, że dostosowanie części wspólnych w budynkach to jedynie część wyzwań. Wciąż należy pamiętać o dostosowywaniu wnętrz: szerokości drzwi, dostępności urządzeń w łazienkach – tym od lat zajmuje się PFRON, jednak nie wszyscy potrzebujący takich udogodnień mają orzeczenia i kwalifikują się do pomocy. Większość właścicieli mieszkań będzie je dostosowywać we własnym zakresie, dlatego istotne staje się szersze edukowanie dotyczące stosowania rozwiązań, które mogą sprawdzać się w momencie, kiedy mieszkaniec będzie miał ograniczoną mobilność.

Niezbędne staje się monitorowanie, jaka część zasobów mieszkaniowych w budynkach wielorodzinnych jest dostępna architektonicznie, a także **jak będą się kształtować potrzeby w zakresie dostosowywania istniejącego zasobu mieszkaniowego do specjalnych potrzeb lokatorów**.

4.2. Wyzwania związane z gromadzeniem i przetwarzaniem danych

Różne poziomy zbierania i korzystania z danych

Dane w ramach statystyki publicznej zazwyczaj zbierane są bezpośrednio w różnych formach na poziomie lokalnym, często w formie ankiet. Jednocześnie nie wszystkie dane z poziomu lokalnego obejmują obszar gminy, co powoduje, że niektóre statystyki nie są porównywalne z innymi. Dobrym przykładem są podziały terytorialne gmin i powiatów, które nie pokrywają się z podziałami rejonów i okręgów sądów powszechnych czy urzędów skarbowych (por. Ryc. 6.).



Ryc. 6. Nakładanie się jednostek przestrzennych, w ramach których gromadzone są dane według stanu na 1.01.2022 r. Źródło: opracowanie własne

Ponadto gminy miejsko-wiejskie w raportach dzielą dane pomiędzy dwie rubryki, choć różne przedsięwzięcia są podejmowane ze względu na wszystkich mieszkańców, a duże miasta na prawach powiatu mają tak znaczące zbiory danych, że przy wielu pracach potrzebują podziałów na mniejsze jednostki terytorialne, nawet mniejsze niż dzielnice – na przykład przy wyznaczaniu obszarów zdegradowanych i rewitalizacji.

Dane powinny być zbierane lokalnie i kategoryzowane w ramach spójnych systemów ogólnokrajowych, ale gminy i inne instytucje, które z tych danych korzystają, powinny mieć do nich dostęp w odniesieniu do obszaru swojego działania. Dobrym przykładem są rozbudowywane usługi Geoportalu. Są zasilane danymi przez gminy, ale jest on również szeroko dostępny dla wszystkich zainteresowanych. Utworzona i zasilana danymi, również bezpośrednio przez właścicieli nieruchomości i zarządców, ale też za pośrednictwem gmin, jest Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków. Aktualne dane dostępne są dla gmin, lokalnie, ale i dla instytucji zajmujących się szerzej programami z zakresu ograniczania zanieczyszczeń powietrza i udzielaniem wsparcia, na przykład w formie dotacji na wymianę pieców i innych przedsięwzięć poprawiających jakość budynków, w tym mieszkań i domów.

Zwiększenie efektywności procesu cyfryzacji lokalnych rejestrów gminnych

Cyfryzacja najróżniejszych rejestrów gminnych może mieć ogromny potencjał, ale, jak pokazuje opisany wcześniej przykład CEEB, przenoszenie do postaci cyfrowej wymagałoby jak najszybszego ujednolicenia struktur i zasad. Gminy prowadzą coraz więcej rejestrów i baz. Część z nich jest obowiązkowa, na przykład rejestr bezodpływowych zbiorników na nieczystości komunalne („rejestr szamb"), część to efekt wprowadzania przepisów i poszukiwania należnych płatności – to podatki od nieruchomości, rejestry umów na wywóz śmieci. Gminy cyfryzują te rejestry, podobnie jak całe swoje procesy administracyjne. Są w stanie nawet wykorzystywać różne swoje bazy i je nakładać, z wykorzystaniem specjalnego oprogramowania z rynku, przykładowo w celu poszukiwania dochodów od gospodarstw domowych, które nie zawarły umowy na wywóz śmieci z gminą[11].

11 Gminy i miasta coraz częściej wykorzystują oprogramowanie pozwalające na automatyzację w zakresie prowadzenia rejestrów „deklaracji śmieciowych", zbiorników na nieczystości. Oferujące to oprogramowanie firmy jako podstawową funkcjonalność podają możliwość wykrywania nieruchomości i osób, które nie płacą jeszcze za wywóz śmieci, poprzez zaimportowanie rejestrów ludności i baz dotyczących podatku od nieruchomości. Przykładowe programy: Eco-Intelligence. Oprogramowanie dla gmin do zarządzania odpadami, Prokomp – Oprogramowanie-gminy, Oprogramowanie do zarządzania gospodarką i odpadami – PROINFO Sp. z o.o.

Dane z takich **rejestrów (umowy z gminą na wywóz śmieci, rejestr szamb, pieców)** są zasobem informacji powiązanych i wskazujących na jakość zamieszkiwania. Przykładowo brak podłączenia domu do kanalizacji – jeśli jest dostępna – może wskazywać na trudności z utrzymaniem mieszkania lub domu w dobrym standardzie. Obecnie ogólne dane o liczbie budynków podłączonych do kanalizacji są uwzględniane w opracowaniach GUS „Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna". W BDL dane o budynkach podłączonych do kanalizacji są dostępne na poziomie gmin. Cenne jest nakładanie takich informacji, w celu identyfikacji potrzeb dotyczących remontów, wsparcia finansowego i ogólnie określenia jakości zasobu mieszkaniowego w gminach, a dalej w skali kraju.

Rejestry gminne mogą przy dokładniejszych analizach być dobrym źródłem informacji o sposobie wykorzystywania nieruchomości mieszkaniowych, a także o budynkach niemieszkalnych wykorzystywanych do stałego zamieszkiwania. Gorącym tematem stają się pustostany mieszkaniowe lub szerzej ujmując, nieruchomości niezamieszkałe. Tutaj bardzo cenne byłoby wykorzystanie prowadzonych przez gminy **rejestrów dotyczących płatności podatków od nieruchomości**, w powiązaniu z danymi o korzystaniu z usług komunalnych. Obecnie te rejestry podatkowe są prowadzone przez każdą gminę osobno, na własne potrzeby, choć może z nich korzystać GUS. Ujednolicenie tych zbiorów w jednym narzędziu informatycznym mogłoby ułatwić zarządzanie i płacenie tych podatków. Cyfryzacja procedur mogłaby pozwolić na różnicowanie stawek podatku w zależności od – przykładowo – ich wykorzystania lub pozostawienia jako niezamieszkałe. W miastach borykających się z problemem wykorzystywania mieszkań do usług hotelowych i zakwaterowania można nakładać na bazę adresów mieszkań adresy zgłoszone do **rejestru „innych usług noclegowych"** – jeśli jest on rzetelnie prowadzony.

Cyfryzacja i centralizacja baz danych, za które odpowiedzialne są gminy, może przyczynić się do lepszego diagnozowania sytuacji mieszkaniowej w skali lokalnej i całego kraju. Może być podstawą do konstruowania narzędzi służących do określania potrzeb, jakości zamieszkania, zakresu koniecznych remontów i ulepszeń, szczególnie w kontekście polityk powiązanych obecnie z ochroną środowiska i racjonalnym wykorzystywaniem zasobów naturalnych.

Stworzenie kompleksowego systemu monitorowania i sprawozdawczości

Jak zauważono w raporcie pokonferencyjnym Kongresu Polityki Miejskiej (Ryś i in. 2020), jednym z ograniczeń dla rozwoju mieszkalnictwa w Polsce jest brak kompleksowego systemu monitorowania sytuacji mieszkaniowej na poziomie lokalnym. Z jednej strony, każda gmina zobowiązana jest do przekazywania informacji w ramach statystyki publicznej, z drugiej, dane te przekazywane są jedynie w podstawowym zakresie. Prowadzenie polityki mieszkaniowej w oparciu o ograniczony zasób informacji utrudnia uzyskiwanie satysfakcjonujących efektów. Wiele informacji zbieranych lokalnie przez samorządy nie dociera do domeny publicznej, a w przypadku niejednej gminy gromadzi się jedynie te informacje, które są niezbędne do bieżącej sprawozdawczości.

Analiza wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gmin (Nowak 2018) pokazała duże zróżnicowanie nie tylko w podejściu do programowania lokalnej polityki mieszkaniowej, ale również w gromadzeniu danych o zasobach mieszkaniowych. Przykładowo, wśród wszystkich obowiązujących dokumentów w polskich miastach w 2017 r. tylko 52% gmin wskazywało stan budynków komunalnych. Analiza potrzeb remontowych, która była wskazywana niemal w każdym z nich, opierała się więc w połowie przypadków o ogólną ocenę zasobów mieszkaniowych, bez przeprowadzenia uprzednio szczegółowej inwentaryzacji. Ponadto gminy zazwyczaj nie prowadzą badań preferencji mieszkaniowych w oparciu o badania ilościowe i jakościowe. System monitorowania sytuacji mieszkaniowej w miastach powinien wykorzystywać dane nie tylko z zakresu mieszkalnictwa, ale

również uwzględniać informacje kontekstowe z powiązanych obszarów, tj. demografia, gospodarka czy planowanie przestrzenne (Ryś i in. 2020).

Strategicznym przedsięwzięciem mającym na celu integrowanie wysokiej jakości danych, w sposób pozwalający optymalizować proces świadczenia usług publicznych było uruchomienie w 2017 r. projektu System Monitorowania Usług Publicznych (SMUP). Projekt finansowany jest ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, a za jego realizację odpowiedzialne są cztery instytucje: Główny Urząd Statystyczny, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Założeniem SMUP jest dostarczanie wysokiej jakości kompleksowych danych pozwalających na ocenę usług świadczonych na poziomie lokalnym. Realizacja projektu ma przyczynić się do zwiększenia efektywności podejmowanych działań przez samorządy. SMUP posiada 9 obszarów usług, wśród nich są: gospodarka nieruchomościami oraz inwestycje i budownictwo. Publiczne udostępnienie systemu nastąpiło w lutym 2022 r. (*SMUP*). W trakcie konferencji szczegółowo o funkcjonalności SMUP opowiedział zastępca dyrektora biura ZMP (zobacz Nagranie 15.).

Nagranie 15. Omówienie SMUP
Źródło: Kanał YouTube OPM IRMiR

Realizacja programu to ważny krok w stronę budowania spójnego systemu monitorowania usług publicznych, wygodnego w użytkowaniu i pozwalającego na uzyskanie informacji dotyczącej ilości, jakości i dostępności. Paleta wskaźników dostępnych w systemie jest szeroka, zwłaszcza z perspektywy samorządowców, jednak z punktu widzenia badaczy i ekspertów zajmujących się mieszkalnictwem to w dalszym ciągu kolejne z miejsc, z których można uzyskać część informacji. Zakres udostępnianych danych nie wykracza jednak znacząco ponad to co oferuje GUS w ramach Banku Danych Lokalnych. System pozwala jednak prowadzić analizy porównawcze pomiędzy gminami czy powiatami w formule benchmarkingu. Dzięki temu łatwiej ocenić działania samorządów w poszczególnych sektorach. Stworzenie kompleksowego, instytucjonalnego systemu, pozwalającego monitorować mieszkalnictwo, w dalszym ciągu pozostaje jednak wyzwaniem.

Znalezienie równowagi pomiędzy poufnością danych i ich dostępnością

Jednym z celów zbierania i przetwarzania informacji o nieruchomościach mieszkaniowych i zachodzących w sektorze mieszkalnictwa zjawiskach jest kwestia dostępu do wiarygodnych informacji. Na ich podstawie ludzie chcący zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe mogą opierać życiowe decyzje. Szeroka dostępność do danych może być jednak ograniczona przez prawo do zachowania pewnych informacji jedynie do wiadomości urzędów. Od początku istnienia GUS obowiązuje w krajowej statystyce zasada zachowania tajemnicy statystycznej (Pociecha 2017). Obecnie regulowana jest Ustawą z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej. **Do korzystania z danych niezbędne jest ich przetworzenie i udostępnianie w formie zanonimizowanej. W przypadku nieruchomości mieszkaniowych i na przykład danych o obrocie, może to być dużym wyzwaniem – jeśli na małym obszarze jest jedna transakcja w roku**.

W badaniu wykonywanym przez IRMiR na temat pustostanów, gminy przekazujące informacje o lokalach niezamieszkałych przyznawały, że wolą robić to w postaci zbiorczych zestawień, ponieważ jeśli ujawnione zostałyby konkretne adresy, to mieszkania mogą być zajęte przez „dzikich lokatorów", bez tytułu prawnego, co staje się potem wieloletnim problemem dla gmin. Dyskusje na temat

dostępności danych, szczególnie dla małych obszarów, powinny uwzględniać problemy wynikające z ewentualności nieetycznego ich wykorzystywania.

W Stanach Zjednoczonych standardem jest możliwość poznania historii nieruchomości, z informacjami, kiedy i za jaką cenę była wystawiona na sprzedaż, z cenami sprzedaży, informacją o wysokości podatków od nieruchomości. W państwach europejskich podejście do udostępniania informacji zawartych w księgach wieczystych jest mniej transparentne chociaż zasady są niejednolite. Z analizy wykonanej przez O.Legat i M.Orkusz (2019) przeprowadzonej na próbie sześciu krajów wynika, że choć częstą praktyką jest umożliwienie wyszukiwania ksiąg wieczystych w oparciu a adres nieruchomości, to odbywa się ono przy zachowaniu ograniczeń w dostępie do danych osobowych znajdujących się w rejestrze. W Polsce, pomimo bardzo aktywnego budowania baz zawierających takie dane (elektroniczne księgi wieczyste, Geoportal i ogólnie system katastru) nadal większość informacji, mimo uznawania ich za publiczne, nie jest powszechnie dostępna ze względu na ochronę danych osobowych. Przedmiotem długiego sporu pomiędzy Głównym Geodetą Kraju a prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych okazała się jedna z niedostępnych obecnie funkcjonalności Geoportalu, polegająca na połączeniu numerów ksiąg wieczystych z informacjami o numerze działki. Zgodnie z decyzją prezesa UODO, takie działanie naruszało przepisy o ochronie danych osobowych. Dane o zamieszkiwaniu są połączeniem danych o samych nieruchomościach z danymi osobowymi, w tym wrażliwymi: o zadłużeniu, o posiadanym majątku i sposobie korzystania z niego (domy wakacyjne, wynajmowanie), a w przypadku obrotu o cenie nabycia nieruchomości przez obecnie sprzedającego.

Warto rozważyć wprowadzenie mechanizmów, które pozwalałyby na pogodzenie celów związanych z dostępem do informacji z ochroną prywatności. Rozwiązaniem mogłoby być uruchomienie systemu, w którym do domeny publicznej trafiałyby jedynie wyodrębnione z rejestru podstawowe informacji o nieruchomościach z wyłączeniem danych osobowych oraz bez wskazywania numeru księgi wieczystej czy umieszczania bezpośredniego hiperłącza.

PODSUMOWANIE

Mamy w Polsce wieloletnie tradycje gromadzenia danych o mieszkalnictwie. Można zatem bazować na sporym zasobie i długich szeregach czasowych. Jednak zmiany w samym mieszkalnictwie powodują, że nowe zjawiska nie mieszczą się w dawnych kategoriach. W powyższym opracowaniu wskazano, że w kilku punktach potrzebna jest współpraca i dopracowanie definicji niektórych pojęć. Mamy również coraz obfitsze źródła danych i możliwości ich pozyskiwania. Cyfryzacja zachodząca na różnych poziomach administracji i w przedsiębiorstwach, zmiany związane z ogrzewaniem domów, ochroną powietrza, wód i ciągłym podnoszeniem jakości miejsc zamieszkiwania i naszych wymogów co do przestrzeni lokalu i tej wokół niego – to ciągłe wyzwania i okazje do odnalezienia tego, co najlepiej będzie opisywało aktualną sytuację w mieszkalnictwie.

Mieszkania stanowią coraz bardziej istotną część wszystkich zabudowań. Ważne staje się nie tylko budowanie nowych, ale i utrzymanie istniejącego zasobu w dobrym stanie. Zmiany w miastach i mniejszych miejscowościach związane ze zmieniającymi się potrzebami i strukturą społeczną, nowe trendy dotyczące lokalności i mobilności wpływają na adaptowanie na potrzeby mieszkaniowe terenów i budynków do tej pory o innym przeznaczeniu. Na to nakładają się zmiany w sferze aspiracji: czy nadal najważniejsze jest posiadanie, czy jednak inne formy korzystania z nieruchomości będą wracać do powszechnej świadomości i wykorzystania? Bez śledzenia drobnych zmian nie da się określić trendów i najbardziej korzystnych rozwiązań, a przewidywanie przyszłości to jedno z zadań wiążących się z mieszkalnictwem: dla osób planujących swoją samodzielną przyszłość lub emeryturę, dla przedsiębiorców zajmujących się budowami, remontami i urządzeniami dla domu, dla samorządów planujących usługi i przestrzeń dla mieszkających na ich terenie ludzi, dla urzędów państwowych, zajmujących się regulacjami, wspieraniem mieszkalnictwa i kierunków, w które powinno podążać.

Niniejsze opracowanie ma służyć dalszej dyskusji pomiędzy przedstawicielami najróżniejszych środowisk i instytucji, a wskazane zagadnienia i możliwości są punktem wyjścia do dalszych badań i wdrożeń praktycznych. Wymiana wiedzy, korzystanie z doświadczeń różnych podmiotów, osób z różnych branż i dziedzin, może być inspirująca i przynosić nowe, ciekawe pomysły i rozwiązania praktyczne. Sektor mieszkaniowy łączy w sobie bardzo wiele dziedzin i jest splotem wielu dążeń, dlatego warto go uważnie śledzić, badać i wyciągać wnioski na przyszłość.

ANEKS METODYCZNY

Przedmiot badania

W związku ze zmieniającymi się regulacjami prawnymi, jak i trendami w rozwoju mieszkalnictwa, za zasadne uznano wznowienie szerokiej dyskusji o monitorowaniu, badaniu i opisywaniu zjawisk w tym szeroko pojętym sektorze. Badaniu poddano zbiory danych z zakresu mieszkalnictwa, uwzględniając ich źródła, podmioty je obsługujące oraz same definicje i struktury gromadzenia danych.

Cele badawcze

- Identyfikacja i ustrukturyzowanie wiedzy w zakresie dostępnych informacji o mieszkalnictwie.
- Identyfikacja problemów i deficytów związanych z pozyskiwaniem i udostępnianiem danych o mieszkalnictwie.
- Wskazanie możliwych do wprowadzenia zmian obejmujących problemy definicyjne, a także związane z gromadzeniem, kategoryzacją i udostępnianiem danych o mieszkalnictwie.

Metody badawcze i źródła informacji

- *Desk research* – analiza danych zastanych, polegająca na przeglądzie informacji uzyskanych w drodze kwerendy danych.
- Seminarium „Monitor Mieszkalnictwa – gromadzenie i udostępnianie danych o mieszkalnictwie w Polsce" organizowane przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów we współpracy z PFR Nieruchomości S.A, które odbyło się 3 marca 2022 r. w Centralnym Domu Technologii w Warszawie, w trakcie którego toczono dyskusje z licznymi przedstawicielami ministerstw, instytucji publicznych i innych gestorów zbiorów danych publicznych, przedstawicielami podmiotów rynkowych gromadzących dane powiązane z mieszkalnictwem, oraz naukowcami i innymi osobami korzystającymi z danych.

Wydarzenie otworzyli:

– Dyrektor Departamentu Programów Pomocowych w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej,
– Prezes PFR Nieruchomości SA,
– Dyrektor Instytutu Rozwoju Miast i Regionów,
– Kierownik Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR.

Wspomnieć należy również o Sekretarzu Stanu, pełnomocniku Rządu ds. Polityki Młodzieżowej KPRM oraz o Sekretarzu Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii, którzy z przyczyn technicznych nie dotarli na wydarzenie.

Seminarium podzielone zostało na trzy 90-minutowe sesje tematyczne, w ramach których odbywały się wystąpienia prelegentów, po których następował czas na dyskusję.

Pierwszy blok tematyczny zatytułowany **„Definicje pojęć i cel zbierania danych"** koncentrował się na zagadnieniach dotyczących opisów podstawowych danych wraz z uzasadnieniem,

dlaczego są to istotne z punktu widzenia całego systemu mieszkalnictwa – lub ich części. Wśród prelegentów w tym bloku tematycznym znaleźli się:
  - Prezes Głównego Urzędu Statystycznego,
  - Główny Geodeta Kraju,
  - Doradca kierujący zespołem ds. Rynku Nieruchomości w Narodowym Banku Polskim,
  - Dyrektor Departamentu Mieszkalnictwa w Ministerstwie Rozwoju i Technologii.

Drugi blok tematyczny **„Zestawienia danych, struktury, podziały i możliwości"** poświęcony był sposobom strukturyzowania danych w dostępnych zbiorach. W dyskusjach zwracano uwagę na to jakie działania powinny być podejmowane, aby poprawić ich jakość. Wśród gości w tej części znaleźli się:
  - Członek Zarządu PFR Nieruchomości SA,
  - Menadżer ds. relacji z instytucjami rządowymi Banku Gospodarstwa Krajowego,
  - Dyrektor Centrum Analiz w Centrum AMRON,
  - Specjalistka ds. Rozwoju Programów Lokalnych Fundacji Habitat for Humanity
  - Dyrektor Departamentu Zakwaterowania Biura Prezesa Agencji Mienia Wojskowego.

Trzeci blok tematyczny dotyczył **„Możliwości rozszerzania otwartego dostępu do danych mieszkaniowych"**. W tej części zwrócono uwagę na postępującą cyfryzację, która pozwala na dostęp do zbiorów najbardziej aktualnych danych. Wskazano w niej przykłady rozwiązań i pomysłów na otwieranie zbiorów, na możliwości ich przetwarzania i sposób udostępniania. Wśród prelegentów znaleźli się:
  - Dyrektor Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości,
  - Naczelnik Wydziału w Departamencie Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości,
  - Zastępca Biura Związku Miast Polskich,
  - Dyrektor w PFR Nieruchomości,
  - przedstawiciele Grupy OLX,
  - przedstawiciele Property Group (RynekPierwotny.pl).
- Zebranie opinii od badanych podmiotów dotyczących identyfikacji najważniejszych ich zdaniem wyzwań, problemów i zagadnień związanych z gromadzeniem i udostępnianiem danych o mieszkalnictwie.

Realizacja badania

Rozpoczęcie prac badawczych nastąpiło w grudniu 2021 r. i polegało na przeprowadzeniu przeglądu i wstępnej analizy dostępnych danych z zakresu mieszkalnictwa. Po przygotowaniu materiału wyjściowego zwrócono się do kilkudziesięciu podmiotów z zaproszeniem do wzięcia udziału w seminarium oraz do podzielenia się refleksjami w zakresie wyzwań i problemów związanych z gromadzeniem i udostępnianiem danych o mieszkalnictwie. Zgromadzone informacje posłużyły do przygotowania manifestu przedkonferencyjnego (Milewska-Wilk i in. 2021), który stanowił punkt wyjścia do dyskusji poruszanych na seminarium. W okresie od marca do sierpnia 2022 r. trwały prace związane z analizą zgromadzonego materiału. Mając na uwadze zmieniające się regulacje prawne, należy zaznaczyć, iż aktualność raportu obejmuje stan na dzień 16 sierpnia 2022 r.

Zastrzeżenia

Autorzy zastrzegają, że raport nie jest klasycznym opracowanie naukowym. Jest on próbą pobudzenia dyskusji o sposobach zbierania danych w zakresie mieszkalnictwa, ich udostępniania i opracowywania.

Słowa kluczowe

Mieszkalnictwo, dane mieszkaniowe, bazy danych, statystyka, cyfryzacja.

LITERATURA

Augustyniak H., Derkacz A., Gałaszewska K., Łaszek J., Olszewski K., Mikołajczyk Ł., Stołecka A., Waszczuk J., Zaczek M., 2022, *Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w I kwartale 2022 r.,* Departament Stabilności Finansowej Narodowego Banku Polskiego, Warszawa. Dostępne na: https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/rynek_nieruchomosci/index2.html [data dostępu: 30.06.2022].

Bojęć T., Chimczak P., Milewska-Wilk H., Kowalska J., Różewicz D., 2020, *Budowane na wynajem. Perspektywy rozwoju rynku najmu w Polsce,* ThinkCo, Warszawa. Dostępne na: https://thinkco.pl/budowane-na-wynajem-raport [data dostępu: 30.01.2022].

Cyran R., 2020, *Analizy dostępności rynku mieszkaniowego na potrzeby zintegrowanej polityki mieszkaniowej,* Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa. Dostępne na: http://irmir.pl/Analizy_dostepnosci_rynku_mieszkaniowego_na_potrzeby_zintegrowanej_polityki_mieszkaniowej.pdf [data dostępu: 30.01.2022].

Czerniak A., 2022, *Kwartalnik mieszkaniowy. Raport o sytuacji na rynku mieszkań w II kwartale 2022 roku,* Polityka Insight, Otodom, Warszawa.

Dwa miliony warszawiaków, 05.09.2019. Dostępne na: https://www.rp.pl/wydarzenia/art9221421-dwa-miliony-warszawiakow [data dostępu: 15.09.2022].

Główny Urząd Statystyczny (GUS), 2021a, *Obrót nieruchomościami w 2020 roku*, Warszawa. Dostępne na: https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5492/8/4/1/obrot_nieruchomoaciami_w_2020_roku.pdf [data dostępu: 30.06.2022].

Główny Urząd Statystyczny (GUS), 2021b, *Obrót nieruchomościami w 2020 roku. Informacja sygnalna,* Warszawa. Dostępne na: https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/obrot-nieruchomosciami-w-2020-roku,8,4.html [data dostępu: 30.06.2022].

Główny Urząd Statystyczny (GUS), 2022a, *Budownictwo mieszkaniowe w okresie styczeń-marzec 2022 roku, Informacja sygnalna,* Warszawa. Dostępne na: https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/raport-zawierajacy-wstepne-wyniki-nsp-2021,6,1.html [data dostępu: 3.08.2022].

Główny Urząd Statystyczny (GUS), 2022b, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Metodologia i organizacja badania,* Warszawa. Dostępne na: https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6494/5/2/1/narodowy_spis_ludnosci_i_mieszkan_2021_metodologia_i_organizacja_badania_2.pdf [data dostępu: 30.06.2022].

Główny Urząd Statystyczny (GUS), 2022c, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Raport z wstępnych wyników,* Warszawa. Dostępne na: https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/raport-zawierajacy-wstepne-wyniki-nsp-2021,6,1.html [data dostępu: 30.06.2022].

Główny Urząd Statystyczny (GUS), 2022d, *Opracowanie metodologii i przeprowadzenie badania skali działań termomodernizacyjnych budynków mieszkalnych i wielomieszkaniowych,* Warszawa. Dostępne na: https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/raport-zawierajacy-wstepne-wyniki-nsp-2021,6,1.html [data dostępu: 3.09.2022].

How Council Tax works, b.d. Dostępne na: https://www.gov.uk/council-tax/second-homes-and-empty-properties [data dostępu: 29.08.2022].

Jadach-Sepioło A., Tomczyk E., Wysocki K., Milewska-Wilk H., 2021, *Pustostany w gminach i możliwości ich przekształcenia w mieszkania dostępne cenowo dla osób niezamożnych,* Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Fundacja Habitat for Humanity, Warszawa. Dostępne na: https://habitat.pl/files/HabitatPoland_IRMiR_Raport-Pustostany_wyniki_badania_2021.pdf [data dostępu: 30.06.2022].

Jarecki P., Kucharska-Stasiak E., Miklaszewska A., Olbińska K., Wieteska-Rosiak B., Załężna M., 2020, *Optymalne programy wsparcia budownictwa mieszkaniowego – analiza efektywności,* Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa.

Kośka M., 10.01.2022, *Dom bez zezwolenia z pokrętną logiką. Można sprzedać czy nie wolno?,* Polska Agencja Prasowa. Dostępne na: https://nieruchomosci.wprost.pl/wiadomosci/10592530/dom-bez-zezwolenia-z-pokretna-logika-mozna-sprzedac-czy-nie-wolno.html [data dostępu: 3.08.2022].

Kraków niczym Barcelona? Ministerstwo turystyki pracuje nad prawem o najmie na doby, 13.07.2022. Dostępne na: https://www.prawo.pl/biznes/najem-krotkoterminowy-bedzie-uregulowany-w-rzadze-pracuja-nad,516149.html [data dostępu: 3.08.2022].

Krystek-Kucewicz B., Kułaczkowska A., Held J. (red.), 2020, *Zintegrowana polityka mieszkaniowa polskich gmin,* Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa. Dostępne na: http://irmir.pl/wp-content/uploads/2020/04/Podr%C4%99cznik-ZPM.pdf [data dostępu: 30.06.2022].

Kowalska M. (red)., 2018, *Opracowanie metodologii i przeprowadzenie badania skali działań termomodernizacyjnych budynków mieszkalnych wielomieszkaniowych w celu poprawy ich energochłonności oraz ocena potrzeb i planowanych działań w tym kierunku,* Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Legat O., Orkusz M., 2019, *Zasady udostępniania danych zawartych w księgach wieczystych w kontekście rozwiązań prawa krajowego i prawa europejskiego – analiza komparatystyczna, uwagi de lege lata i wnioski de lege ferenda,* Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa. Dostępne na: https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2019/05/IWS-Legat-O.-Orkusz-M._Zasady-udost%C4%99pniania-danych-zawartych-w-ksi%C4%99gach-wieczystych.pdf [data dostępu: 30.06.2022].

Liczba ludności Łodzi jest wyższa niż wynika z GUS. Ile osób mieszka w Łodzi?, 06.11.2021. Dostępne na: https://uml.lodz.pl/aktualnosci-lodzpl/artykul-lodzpl/liczba-ludnosci-lodzi-jest-wyzsza-niz-wynika-z-gus-ile-osob-mieszka-w-lodzi-id45067/2021/11/6 [data dostępu: 15.09.2022].

Lis P., 2021, *Wspólnie czy indywidualnie? Na własność czy na wynajem? Wszystkim czy wybranym? Dylematy współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej,* Studia BAS 2(66), 35–50. https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.16

Łachowski W., Janas K., 2021, *Wstęp*, [w:] W.Łachowski (red.), *Zarządzanie danymi w miastach. Podręcznik dla samorządów,* Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków–Warszawa. Dostępne na: https://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2021/10/IRMiR_Zarzadzaniedanymi_20210922-4.pdf [data dostępu: 30.06.2022].

Łaszek J., 2021, *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2020 r.,* Departament Stabilności Finansowej Narodowego Banku Polskiego, Warszawa. Dostępne na: https://kzbs.pl/Raport-o-sytuacji-na-rynkach-nieruchomosci-mieszkaniowych-i-komercyjnych-w-Polsce-w-2020.html [data dostępu: 30.06.2022].

Markowski T., Drzazga D., Sikora-Fernandez D., Groeger L., Danielewicz J., 2018, *Raport w sprawie polityki mieszkaniowej,* Studia KPZK PAN, 185. Dostępne na: https://journals.pan.pl/publication/125585/edition/109579/studia-kpzk-2018-tom-185-raport-w-sprawie-polityki-mieszkaniowej-panstwa-raport-w-sprawie-polityki-mieszkaniowej-panstwa-markowski-tadeusz-drzazga-dominik-sikora-fernandez-dorota-groeger-lidia-danielewicz-justyna?language=en [data dostępu: 03.08.2022].

Materiały Kongresu Polityki Miejskiej 2021 w zakresie mieszkalnictwa i polityk społecznych, 2021. Dostępne na: https://obserwatorium.miasta.pl/aktualizacja-kpm-wyzwania-i-rozwiazania/mieszkalnictwo-i-polityki-spoleczne-wyzwania-i-rozwiazania [data dostępu: 30.06.2022].

Matulska-Bachura A. (red.), 2020, *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2020 roku,* Główny Urząd Statystyczny, Warszawa. Dostępne na: https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/gospodarka-mieszkaniowa-i-infrastruktura-komunalna-w-2020-roku,13,15.html [data dostępu: 30.06.2022].

Ministerstwo Rozwoju i Technologii (MRiT), 2021, *Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2020 roku,* Warszawa. Dostępne na: https://www.gov.pl/attachment/79bdf629-905d-49ec-8845-df507f370c66 [data dostępu: 30.06.2022].

Muzioł-Węcławowicz A., 2021, *Mieszkalnictwo społeczne w Polsce – wyzwania i ograniczenia,* Studia BAS 2(66), 83–112. https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.18

Muzioł-Węcławowicz A., Nowak K. (red.), 2018, *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast,* Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków–Warszawa. Dostępne na: http://obserwatorium.miasta.pl/mieszkalnictwo-spoleczne-raport-o-stanie-polskich-miast [data dostępu: 30.06.2022].

Najwyższa Izba Kontroli (NIK), 2020, *Wystąpienie pokontrolne P/19/033 – Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach.*

Narodowy Bank Polski (NBP), 2020, *Badanie Rynku Nieruchomości. Instrukcja badania rynku pierwotnego*, Warszawa, 2. Dostępne na: https://ssl.nbp.pl/publikacje/rynek_nieruchomosci/Instrukcja-badania-rynku-pierwotnego-2020.pdf [data dostępu 30.01.2022].

Nowak K., 2018, *Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gmin,* [w:] A. Muzioł-Węcławowicz, K. Nowak (red.), *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast,* Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków-Warszawa. Dostępne na: http://obserwatorium.miasta.pl/mieszkalnictwo-spoleczne-raport-o-stanie-polskich-miast [data dostępu: 30.06.2022].

Nowak K., 2021a, *Krajowy i Lokalny wymiar polityki mieszkaniowej,* Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Gdańskiego, Kraków–Warszawa–Gdańsk. Dostępne na: http://irmir.pl/wp-content/uploads/2021/12/K_Nowak_Krajowy_i_lokalny_wymiar_polityki_mieszkaniowej-1.pdf [data dostępu: 30.01.2022].

Nowak K., 2021b, *Lokalna polityka mieszkaniowa jako instrument przeciwdziałania niekontrolowanej urbanizacji w miastach kurczących się,* Urban Development Issues, 71, 128–138. Dostępne na: http://www.prm-irm.com/udi71_13_nowak.html [data dostępu: 30.01.2022].

Peszat K., Cybulska M., Murawska E., Nowakowska G., 2020, *Pokolenie gniazdowników w Polsce,* GUS, Warszawa. Dostępne na: https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6330/6/1/1/pokolenie_gniazdownikow_w_polsce.pdf [data dostępu: 30.06.2022].

MŚ 2018: Piłkarze grali, kibice zakręcili wodę, 20.06.2018, Polsat Sport. Dostępne na: https://www.polsatsport.pl/wiadomosc/2018-06-20/ms-2018-pilkarze-grali-kibice-zakrecili-wode [data dostępu: 29.08.2022].

Pociecha J., 2017, *Polska statystyka publiczna – od sejmu czteroletniego do współczesności,* Folia Oeconomica Cracoviensia, 58, 5–22.

Polski Związek Firm Deweloperskich (PZFD), 2022, *Weryfikacja upadłości firm deweloperskich – raport*. Dostępne na: https://resources.pzfd.pl/wp-content/uploads/Weryfikacja-upad%C5%82%C5%9Bci-firm-deweloperskich-raport.pdf [data dostępu: 30.06.2022].

Rataj Z., 2018, *Luki dochodowe w systemie pomocy mieszkaniowej dla niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce. Wnioski z badań krajowych*, Folia Oeconomica Acta Universitatis Lodziensis, 4(336), 87–102.

Ryś R., Górny P., Sobol A., Muzioł-Węcławowicz A. (red.), 2020, *Wyzwania i rekomendacje dla krajowej polityki miejskiej. Raport tematyczny grup eksperckich Kongresu Polityki Miejskiej 2019,* Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków–Warszawa. Dostępne na: https://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2020/07/raport-wyzwania-i-rekomendacje-krajowa-polityka-

-miejska-Rajmund-Ry%C5%9B-Pawe%C5%82-G%C3%B3rny-Agnieszka-Sobol-Alina-Muzio%C5%-82-Wec%C5%82awowicz.pdf [data dostępu: 30.06.2022].
Salamon M., Muzioł-Węcławowicz A. (red.), 2015, *Mieszkalnictwo w Polsce,* Fundacja Habitat for Humanity, Warszawa. Dostępne na: https://habitat.pl/wp-content/uploads/2018/01/Mieszkalnictwo_w_Polsce_2015_HABITAT.pdf [data dostępu: 30.06.2022].
„Samodzielność – Aktywność – Mobilność!" Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, https://www.pfron.org.pl/o-funduszu/programy-i-zadania-pfron/programy-i-zadania-real/samodzielnosc-aktywnosc-mobilnosc-wspomagane-spolecznosci-mieszkaniowe [data dostępu: 14.07.2022].
Wroński M., 2021, *Czy podatek majątkowy może uzdrowić finanse publiczne i zmniejszyć nierówności majątkowe w Polsce?,* IBS Policy Paper, 3. Dostępne na: https://ibs.org.pl/app/uploads/2021/04/Czy-podatek-maj%C4%85tkowy-mo%C5%BCe-uzdrowi%C4%87-finanse-publiczne-i-zmniejszy%C4%87-nier%C3%B3wno%C5%9Bci-maj%C4%85tkowe-w-Polsce1.pdf [data dostępu: 30.06.2022].
Ministerstwo Rozwoju i Finansów (MRiF), 2018, *Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020*, Warszawa. Dostępne na: https://rpo.slaskie.pl/file/download/3080 [data dostępu: 14.07.2022].
Jarczewski W., Kułaczkowska A. (red.), 2019, *Rewitalizacja. Raport o stanie polskich miast,* Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków.

Źródła internetowe

Analizy polskiego rynku nieruchomości, https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/analizy-polskiego-rynku-nieruchomosci [data dostępu: 3.08.2022].
Cel 7 – Czysta i dostępna energia, https://sdg.gov.pl/statistics_nat/affordable-and-clean-energy [data dostępu: 3.08.2022].
Geoportal Infrastruktury Informacji Przestrzennej, https://www.geoportal.gov.pl [data dostępu: 4.08.2022].
Geoportal Miast Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, https://www.geoportal.miasta.pl [data dostępu: 4.08.2022].
Glossary:Overcrowding rate – Statistics Explained, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Overcrowding_rate [data dostępu: 14.07.2022].
Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości, https://www.isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie [data dostępu: 4.08.2022].
Komunikaty Mieszkanie na Start, https://www.bgk.pl/bip/komunikaty-mieszkanie-na-start-89 [data dostępu: 3.08.2022].
Mapa dotacji UE, https://mapadotacji.gov.pl [data dostępu: 4.08.2022].
Monitor Rozwoju Lokalnego, https://monitorrozwoju.pl [data dostępu: 4.08.2022].
Najpierw Mieszkanie, https://najpierwmieszkanie.org.pl [data dostępu 14.07.2022].
O sytuacji mieszkaniowej w Polsce, https://habitat.pl/o-sytuacji-mieszkaniowej-w-polsce [data dostępu: 4.08.2022].
Portal Funduszy Europejskich, https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl [data dostępu: 4.08.2022].
Statystyki, https://www.podatki.gov.pl/pit/abc-pit/statystyki [data dostępu: 3.08.2022].
Statystyki eksperymentalne, https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne [data dostępu: 3.08.2022].
Substandardowe warunki mieszkaniowe – Pojęcia stosowane w statystyce publicznej, https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1145,pojecie.html [data dostępu: 14.07.2022].

System Analiz Samorządowych, https://systemanaliz.pl [data dostępu: 4.08.2022].
System Monitorowania Usług Publicznych (SMUP), https://smup.gov.pl [data dostępu: 4.08.2022].
Zgłoszenie do ewidencji innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, https://www.biznes.gov.pl/pl/opisy-procedur/-/proc/1130 [data dostępu: 14.07.2022].

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360).
Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.).
Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048).
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351).
Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 456 ze zm.).
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 2324 ze zm.).
Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.).
Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.).
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz.U. z 2022 r. poz. 438 ze zm.).
Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1177).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2021 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2022 (Dz.U. z 2021 r. poz. 2303 ze zm.).
Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2021 r. poz. 1390 ze zm.).

SPIS RYCIN, TABEL I NAGRAŃ

Nagranie 1. Zapis filmowy wydarzenia. / 6
Nagranie 2. Dane mieszkaniowe z punktu widzenia MRiT / 11
Tab. 1. Programy badań statystycznych statystyki publicznej w zakresie mieszkalnictwa na rok 2022 / 12
Tab. 2. Wykaz formularzy statystycznych służących do przekazywania danych w zakresie mieszkalnictwa / 13
Ryc. 1. Polski system statystyczny / 15
Tab. 3. Podmioty gromadzące źródła danych wykorzystywane w badaniach NBP / 15
Nagranie 3. Źródła danych z perspektywy NBP / 16
Nagranie 4. Główny Geodeta Kraju o integrowaniu danych przestrzennych / 16
Tab. 4. Resorty rządowe gromadzące dane o mieszkalnictwie / 17
Tab. 5. Podmioty publiczne gromadzące dane o mieszkalnictwie / 19
Ryc. 2. Najważniejsze dane dotyczące programów mieszkaniowych gromadzonych przez BGK. / 20
Ryc. 3. Instytucje infrastruktury bankowej powstałe z inicjatywy Związku Banków Polskich i przy jego współudziale dysponujące danymi dotyczącymi sektora mieszkaniowego / 21
Nagranie 5. Działalność Centrum AMRON / 21
Nagranie 6. Udostępnianie danych przez Grupę OLX / 21
Tab. 6. Wybrane podmioty z sektora prywatnego gromadzące i udostępniające dane o mieszkalnictwie / 22
Nagranie 7. Udostępnianie danych przez RynekPierwotny.pl / 22
Tab. 7. Wybrane związki i fundacje gromadzące dane o mieszkalnictwie / 23
Nagranie 8. Rola Fundacji Habitat for Humanity w gromadzeniu danych o mieszkalnictwie / 23
Tab. 8. Instytucje badawcze i think-tanki gromadzące dane o mieszkalnictwie / 24
Nagranie 9. Rekomendacja związana z RCN / 26
Nagranie 10. Statystyki gromadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości / 27
Nagranie 11. Zasoby mieszkaniowe Agencji Mienia Wojskowego / 30
Nagranie 12. Działalność PFR Nieruchomości / 37
Nagranie 13. Najem na podstawie danych podatkowych / 38
Ryc. 4. Działalność PFR Nieruchomości / 38
Ryc. 5.Podstawowe sposoby porządkowania danych o zasobach mieszkaniowych / 43
Nagranie 14. Bariery w udostępnianiu danych na poziomie gmin przez BGK / 48
Ryc. 6. Nakładanie się jednostek przestrzennych w ramach których gromadzone są dane / 55
Nagranie 15. Omówienie SMUP / 57

„Niniejszy raport omawia jeden z często pomijanych, a kluczowych warunków efektywnej polityki mieszkaniowej państwa, czyli dostęp do wiarygodnych, pełnych i rzetelnych danych dotyczących nieruchomości, które mogą służyć zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ludności. Stanowi on swoiste kompendium wiedzy dla naukowców, praktyków i polityków zajmujących się mieszkalnictwem. Pokazuje dostępne w Polsce źródła danych, ich definicje oraz instytucje zajmujące się ich przetwarzaniem i publikowaniem. Wskazuje też na liczne braki i nieefektywności, w każdym z omawianych obszarów. Jego autorzy nie zatrzymują się jednak na krytycznej ocenie rzeczywistości, ale wskazują też szereg praktycznych, często łatwych do wdrożenia rekomendacji, które w krótkim czasie mogłyby poprawić dostęp do informacji na temat rynku mieszkaniowego w Polsce, a w konsekwencji pomóc w poprawie efektywności publicznych programów mieszkalnictwa społecznego."

Dr Adam Czerniak
(Kierownik Zakładu Ekonomii Instytucjonalnej i Politycznej,
Szkoła Główna Handlowa)

Naszym celem jest rozwijanie platformy będącej miejscem wymiany wiedzy, doświadczeń oraz pomysłów, dla wszystkich osób, którym bliski jest los polskich miast. Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR dostarczają informacji o tym, jakie zmiany dokonują się w polskich miastach i jak realizacja określonych polityk miejskich wpływa na kształt i rozwój miast.

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45, 03–728 Warszawa, www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl