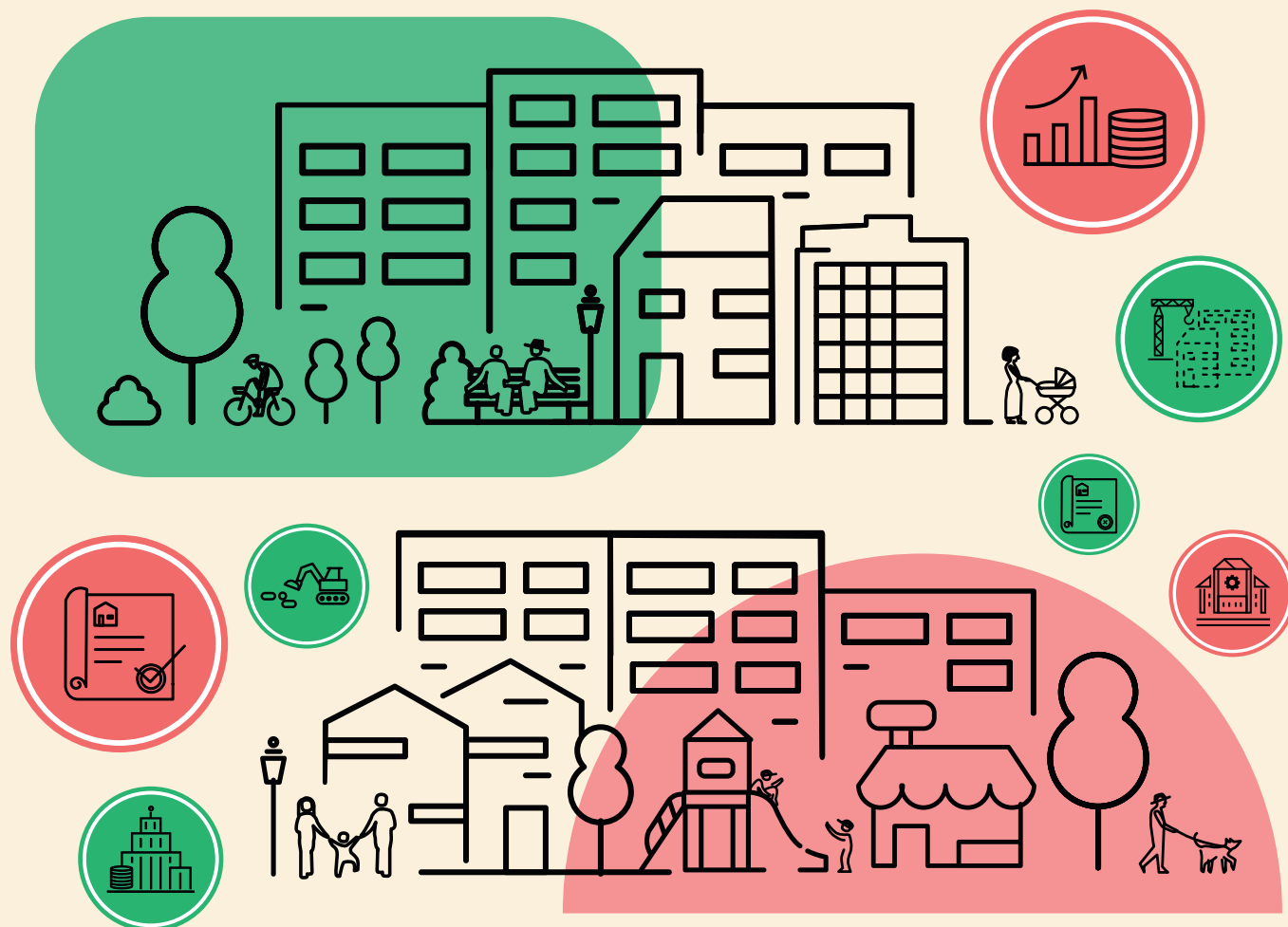




OBSERWATORIUM
POLITYKI MIEJSKIEJ
I REGIONALNEJ IRMiR



TBS i SIM – wyzwania i perspektywy rozwoju

Autorzy raportu:

Kamil Nowak, Alina Muzioł-Węclawowicz



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



IRMiR INSTYTUT
ROZWOJU MIAST
I REGIONÓW

Nowak K., Muzioł-Węclawowicz A., 2026, *TBS i SIM – wyzwania i perspektywy rozwoju*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków.
<https://doi.org/10.51733/opm.2026.01>



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

ISBN 978-83-67231-79-4

Autorzy raportu:

dr Kamil Nowak, <https://orcid.org/0000-0003-2339-5407>

dr Alina Muzioł-Węclawowicz, <https://orcid.org/0000-0001-6819-3644>

Koordinacja badań: **Andrzej Cieplý**

Realizacja badań fokusowych: **Przemysław Górski**

Kwerenda dokumentów: **Weronika Kiezbak**

Recenzja:

dr inż. Andrzej Muczyński, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Mapy i graficzne opracowanie rycin: **Aleksandra Mróz, Agnieszka Gajda**

Grafika na okładce: **Julia Paszko**

Redakcja językowa: **Krzysztof Winiarski**

Korekta, skład i łamanie: **Studio Grafpa, www.grafpa.pl**

Instytut Rozwoju Miast i Regionów

ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa

www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

www.obserwatorium.miesta.pl

© Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków 2026.

Raport został zrealizowany w ramach projektu: „Program badawczy Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej (OPMR) jako podstawa do kształtowania zrównoważonej polityki miejskiej i regionalnej w Polsce w oparciu o wiedzę – etap II” finansowany ze środków Pomocy Technicznej dla Funduszy Europejskich i budżetu państwa.

Autorzy raportu serdecznie dziękują zarządowi i członkom Polskiej Izby Gospodarczej Towarzystw Budownictwa Społecznego za pomoc w przeprowadzeniu badań. Szczególne wyrazy wdzięczności należą się panu Wojciechowi Danielowi za udostępnienie własnych prac analitycznych oraz przedstawicielom zarządów towarzystw budownictwa społecznego i społecznych inicjatyw mieszkaniowych, którzy uczestniczyli w badaniach ankietowych, wywiadach pogłębionych lub przekazywali informacje o działalności poszczególnych TBS-ów/SIM-ów.

Autorzy składają również podziękowania przedstawicielom Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Krajowego Zasobu Nieruchomości za współpracę, wsparcie merytoryczne oraz udostępnienie informacji i materiałów wykorzystanych w trakcie realizacji badania.



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



IRMiR INSTYTUT
ROZWOJU MIAST
I REGIONÓW

TBS i SIM – wyzwania i perspektywy rozwoju



Kraków-Warszawa 2026

Autorzy raportu:

Kamil Nowak, Alina Muzioł-Węclawowicz

Spis skrótów i akronimów

FD – Fundusz Dopłat

KFM – Krajowy Fundusz Mieszkaniowy

KZN – Krajowy Zasób Nieruchomości

RFRM – Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa

SBC – społeczne budownictwo czynszowe

SIM – społeczna inicjatywa mieszkaniowa

TBS – towarzystwo budownictwa społecznego

Spis treści

Spis skrótów i akronimów	4
Krótko i na temat	9
Kontekst, czyli dlaczego podjęliśmy się tej analizy?	10
Co i jak analizowaliśmy?	11
Jakie są najważniejsze wyniki analizy?	12
Kluczowe wnioski	13
Co rekomendujemy?	15
Wprowadzenie	17
Polityka mieszkaniowa państwa a rozwój społecznego budownictwa czynszowego	22
Rola polityki mieszkaniowej i mieszkalnictwa społecznego	23
Historia, teraźniejszość i przyszłość programu SBC	25
Pierwsza faza programu SBC (1995–2015)	25
Nowy program od 2016 r.	29
Funkcjonowanie TBS-ów/SIM-ów	47
Geografia podmiotów	48
Charakterystyka ekonomiczno-organizacyjna	49
Finansowanie inwestycji	59
Dostępność gruntów	62
Zakres działalności	65
Polityka czynszowa	78
Remonty i modernizacje zasobów mieszkaniowych	92

Ograniczenia, problemy i kwestie sporne	96
Mozliwe kierunki rozwoju modelu TBS/SIM	105
Podsumowanie	110
Aneks metodologiczny	112
Literatura	117

Krótko
i na temat

Kontekst, czyli dlaczego podjęliśmy się tej analizy?

Społeczne budownictwo czynszowe realizowane przez towarzystwa budownictwa społecznego (TBS) oraz społeczne inicjatywy mieszkaniowe (SIM) stanowi istotny element systemu mieszkaniowego, adresowany do gospodarstw domowych, które nie kwalifikują się do otrzymania lokalu z zasobu komunalnego, a jednocześnie nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku komercyjnym. Segment ten pełni funkcję pośrednią pomiędzy mieszkalnictwem socjalnym a rynkowym, oferując stabilny i przewidywalny model najmu o dostępnych czynszach. Program społecznego budownictwa czynszowego funkcjonuje, z różną intensywnością wsparcia rządowego, od trzydziestu lat. Jest to jeden z najdłużej obowiązujących programów prowadzonych na poziomie rządowym celem wsparcia gmin w realizacji ich zadania własnego, jakim jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

W ostatnich latach znaczenie tego segmentu wyraźnie wzrosło w związku ze zwiększeniem zaangażowania środków publicznych, w szczególności w formie bezzwrotnych dotacji z Funduszu Dopłat. W 2020 r. doszło do istotnych zmian prawnych, zmieniono między innymi nazwy podmiotów, wprowadzono nowe źródła finansowania oraz przywrócono możliwość wyodrębniania na własność lokali z zasobu TBS-ów/SIM-ów (*Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa*). Zmiana nazwy dla nowo tworzonych podmiotów miała charakter polityczny – nowa nazwa sugerowała nowy program wdrożony przez rządzącą partię. Nie uległy natomiast zmianie zasady funkcjonowania i finansowania inwestorów społecznego budownictwa czynszowego. Nowym źródłem wsparcia finansowego stał się Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa (RFRM)¹. Ze środków Funduszu przekazywano gminom dotacje na objęcie udziałów w SIM-ie/TBS-ie w wysokości 3 mln zł oraz dofinansowanie w wysokości 10% kosztów kwalifikowanych inwestycji współfinansowanych ze środków Funduszu Dopłat i/ lub kredytowanych w ramach programu SBC². Skala dostępnych środków preferencyjnego finansowania społecznego budownictwa czynszowego od 2023 r. pozostaje jednak niewystarczająca. Program SBC funkcjonuje w warunkach dynamicznego wzrostu kosztów realizacji inwestycji, zaostrzenia wymogów technicznych i energetycznych, ograniczonej dostępności przygotowanych gruntów oraz silnej presji na utrzymanie dostępnych, niższych od limitów ustawowych stawek czynszowych. W efekcie coraz wyraźniej ujawniają się napięcia pomiędzy celami społecznymi a stabilnością finansową gospodarowania zasobami, co uzasadnia potrzebę pogłębionej analizy funkcjonowania TBS-ów i SIM-ów.

¹ Fundusz powstał w wyniku nowelizacji *Ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych*. Został zlikwidowany z dniem 20 grudnia 2024 r. po wyczerpaniu środków na jego rachunku.

² Skrót SBC oznacza „społeczne budownictwo czynszowe” i odnosi się do rządowego programu wspierania społecznego budownictwa czynszowego (program SBC) lub do systemu preferencyjnego finansowania zwrotnego tego programu (kredyt SBC).

Co i jak analizowaliśmy?

Analiza objęła kluczowe obszary funkcjonowania TBS-ów i SIM-ów: skalę i strukturę zasobu mieszkaniowego, źródła finansowania inwestycji, politykę czynszową, poziom zadłużeń czynszowych, dostępność gruntów na potrzeby przyszłych inwestycji, zakres działalności operacyjnej oraz uwarunkowania instytucjonalne i fiskalne, w tym mechanizm aportu nieruchomości.

Badanie oparto na podejściu mieszanym. Wykorzystano dane administracyjne (BGK, GUS, KRS, KZN), wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród przedstawicieli TBS-ów i SIM-ów (odpowiedzi udzieliło 91 podmiotów), analizę sprawozdań z działalności za 2024 r., a także zogniskowane wywiady grupowe i studia przypadków. Szczególną uwagę poświęcono relacji pomiędzy poziomem czynszów a kosztami wytworzenia zasobu, efektywności wydatkowania środków publicznych oraz zróżnicowaniu warunków realizacji inwestycji mieszkaniowych w układzie terytorialnym.

Jakie są najważniejsze wyniki analizy?



Analiza potwierdza, że społeczne budownictwo czynszowe realizowane przez TBS-y i SIM-y jest istotnym, lecz strukturalnie wrażliwym segmentem polskiego systemu mieszkaniowego. Sektor wypełnia lukę pomiędzy zasobem komunalnym a rynkiem komercyjnym, jednak jego zdolność do zwiększania skali działania coraz silniej niwelują rosnące koszty, ograniczona dostępność finansowania oraz bariery instytucjonalne.

Sektor charakteryzuje się silnym zróżnicowaniem skali i modeli działania. Obok licznych dużych operatorów funkcjonuje wiele podmiotów, które zrealizowały niewiele przedsięwzięć i zarządzają niewielkim zasobem mieszkaniowym. Zwiększa to ich wrażliwość na wzrost kosztów eksploatacyjnych, finansowych i remontowych oraz ogranicza możliwości długofalowego planowania.

Program społecznego budownictwa czynszowego jest otwarty na różne modele działalności, przy czym wyróżnia się działalność podstawową, jaką jest budowa i eksploatacja domów mieszkalnych na wynajem o umiarkowanych czynszach z wykorzystaniem preferencyjnego finansowania zwrotnego, oraz działalność dodatkową, związaną z budową i zarządzaniem nieruchomościami mieszkaniowymi. Ta druga nie jest prowadzona przez wszystkie podmioty i jest silnie zróżnicowana. Dotyczy w zasadzie wyłącznie gminnych TBS-ów, a jej zakres wyznaczają władze lokalne oraz lokalne polityki mieszkaniowe. Do najbardziej popularnych dodatkowych działalności TBS-ów należą: zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy, budowa mieszkań na wynajem na zlecenie gmin, zarządzanie budynkami wspólnot mieszkaniowych i inwestorstwo zastępcze.

Dominującym modelem realizacji inwestycji stał się – od 2018 r. – montaż finansowy oparty na preferencyjnym kredycie SBC i dotacjach z Funduszu Dopłat. Choć umożliwia on realizację inwestycji przy wysokich kosztach budowy i utrzymanie dostępnych czynszów, prowadzi jednocześnie do spadku efektywności wydatkowania środków publicznych. W porównaniu z okresem Krajowego Funduszu Mieszkaniowego obecny system generuje mniejszy efekt rzeczowy przy wyższej intensywności wsparcia.

■ Limity finansowania nie nadążają za rosnącym zapotrzebowaniem inwestycyjnym. Regularne wyczerpywanie środków w ramach Funduszu Dopłat i programu SBC ogranicza przewidywalność systemu oraz opóźnia realizację znacznej części projektów inwestycyjnych.

■ Polityka czynszowa TBS-ów i SIM-ów jest w większości przypadków ostrożna. Rzadkie waloryzacje sprzyjają stabilności społecznej i niskiej skali zadłużeń czynszowych, ale w dłuższym okresie prowadzą do erozji realnych przychodów i ograniczają zdolność finansowania remontów i modernizacji, zwłaszcza w starszym zasobie.

■ Istotną barierą pozostaje dostępność gruntów. W wielu gminach zasoby gruntów komunalnych pod zabudowę mieszkaniową są na wyczerpaniu. Ponadto, aport nieruchomości, choć kluczowy dla uruchamiania inwestycji, bywa opóźniany przez bariery proceduralne i fiskalne, co ogranicza tempo realizacji nowych projektów.

■ Jednocześnie TBS-y coraz częściej pełnią rolę wielofunkcyjnych operatorów mieszkaniowych, prowadzących działalność wykraczającą poza najem mieszkań. Te dodatkowe aktywności wzmacniają stabilność finansową części podmiotów, lecz zwiększają złożoność operacyjną sektora. W niewielkim stopniu dotyczy to SIM-ów, ponieważ mają one krótki staż działalności i w większości są spółkami międzygminnymi. Te czynniki nie sprzyjają rozszerzaniu działalności spółek poza zakres podstawowy.

■ W programie społecznego budownictwa czynszowego systematycznie pojawiają się modyfikacje

o znaczącym wpływie na stabilność sektora. Jedną ze zmiennych kwestii jest prywatyzacja zasobów TBS-ów/SIM-ów. Do 2011 r. obowiązywał bezwzględny zakaz przenoszenia własności lokali na najemców. W kolejnych latach kilkakrotnie zmieniano zasady prywatyzacji na korzyść najemców. W efekcie sytuacja prawna nieruchomości w zasobach TBS-ów/SIM-ów pod kątem dopuszczalności prywatyzacji jest zróżnicowana. Komplikuje to strategiczne decyzje rozwojowe, szczególnie na poziomie lokalnym. Dodatkową narracją zachęcającą potencjalnych najemców do wnoszenia partycypacji i najmowania mieszkań były pojawiające się sugestie dotyczące możliwości przyszłego nabycia mieszkań na korzystnych warunkach. Wiązało się to z promowaniem SIM w latach 2020–2023 przez Krajowy Zespół Nieruchomości (KZN). Innym przykładem jest niestabilność finansowania społecznego budownictwa czynszowego.

■ Program jest zależny od wsparcia budżetowego, przy czym nie zwraca się wystarczającej uwagi na negatywne dla skali działalności programu skutki braku finansowania preferencyjnego w latach 2010–2015 oraz na niewystarczające w relacji do zapotrzebowania finansowanie w latach 2000–2009 i od jesieni 2023 r. do ostatniego naboru (wiosną 2026 r.). Krytycznym dla programu czynnikiem jest również partycypacja przyszłych najemców w kosztach budowy. Ulegał on zmianom w zakresie maksymalnego udziału w kosztach budowy, a także kalkulacji zwrotu partycypacji wskutek wygaśnięcia umowy oraz ewentualnych uprawnień wynikających z danego poziomu partycypacji w kosztach budowy.

■ Całościowo wyniki wskazują, że bez poprawy przewidywalności oraz zwiększenia finansowania, stabilizacji ram regulacyjnych, wzmocnienia instrumentów gruntowych oraz racjonalizacji polityki czynszowej potencjał rozwojowy TBS i SIM będzie stopniowo maleć, mimo utrzymującego się wysokiego popytu na mieszkania czynszowe.

Kluczowe wnioski



Społeczne budownictwo czynszowe realizowane przez TBS-y i SIM-y pozostaje stabilnym, lecz strukturalnie wrażliwym segmentem systemu mieszkaniowego. Sektor wypełnia lukę pomiędzy zasobem komunalnym a rynkiem komercyjnym, jednak jego zdolność do zwiększania skali działania jest coraz silniej niwelowana przez rosnące koszty realizacji inwestycji, ograniczoną dostępność finansowania publicznego oraz wysoką wrażliwość na poziom czynszów.

Skala dostępnych środków publicznych nie zwiększa się wraz z rosnącym zapotrzebowaniem inwestycyjnym sektora. Pomimo wzrostu limitów finansowania w ramach Funduszu Dopłat i – perspektywnie – programu SBC, liczba wniosków oraz potrzeby inwestycyjne TBS-ów i SIM-ów systematycznie przekraczają dostępne pule środków, co ogranicza przewidywalność systemu i opóźnia realizację części projektów.

Dominujący montaż finansowy oparty na wysokim udziale dotacji poprawia dostępność czynszową, lecz obniża efektywność wydatkowania środków publicznych. W porównaniu z okresem funkcjonowania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego obecny model generuje mniejszą liczbę mieszkań w przeliczeniu na jednostkę wsparcia publicznego mimo zaangażowania większych środków.

Polityka czynszowa TBS-ów i SIM-ów jest ostrożna i defensywna. Widoczne są zachowawcze podejście

do racjonalizacji stawek czynszów oraz niski poziom waloryzacji inflacyjnej. Z jednej strony stabilizuje to sytuację najemców i ogranicza zadłużenia, ale z drugiej w dłuższym okresie prowadzi do erozji realnych przychodów i zwiększa ryzyko narastania luki remontowej, szczególnie w starszym zasobie.

Relacja czynszów do kosztów wytworzenia zasobu jest zróżnicowana terytorialnie. Mimo stosowania regionalnych wskaźników wartości odtworzeniowej, projekty realizowane w różnych częściach kraju funkcjonują w odmiennych warunkach bilansowania kosztów, co skutkuje nierównomiernymi napięciami finansowymi w ramach jednolitego systemu wsparcia.

Dostępność gruntów na potrzeby inwestycji mieszkaniowych ma w dużej mierze charakter warunkowy. Choć znaczna część TBS-ów i SIM-ów formalnie dysponuje gruntami, wiele z nich wymaga dalszych działań planistycznych, infrastrukturalnych lub zapewnienia finansowania niezbędnego do przygotowania terenu i realizacji inwestycji, co ogranicza możliwość szybkiego uruchamiania inwestycji.

Aport nieruchomości jest kluczowym, lecz nie w pełni efektywnym mechanizmem pozyskiwania gruntów. Bariery formalne, długotrwałe procedury oraz obciążenia podatkowe – w szczególności VAT – osłabiają

funkcję aportu jako narzędzia przyspieszającego realizację inwestycji mieszkaniowych.

Zakres działalności TBS-ów i SIM-ów znacząco wykracza poza budowę i najem mieszkań.

Zarządzanie zasobem gminnym, wspólnotami mieszkaniowymi oraz najem lokali użytkowych stanowią dla wielu podmiotów istotne źródło stabilizacji finansowej i zaplecze kompetencyjne.

Skala zadłużeń czynszowych w TBS-ach i SIM-ach jest istotnie niższa niż w zasobie komunalnym.

Potwierdza to względną stabilność finansową tego modelu i skuteczną politykę przeciwdziałania zadłużeniom, a także zwiększa ostrożność w polityce czynszowej i ogranicza przestrzeń do szybkich korekt stawek.

Dalszy rozwój sektora jest coraz silniej uzależniony od decyzji systemowych.

Bez zmian w konstrukcji instrumentów finansowych, zasadach waloryzacji czynszów oraz mechanizmach przygotowania gruntów potencjał inwestycyjny TBS-ów i SIM-ów będzie stopniowo maleć.

Zasady partycypacji finansowej stanowią istotną barierę dostępu do zasobu oraz czynnik ryzyka inwestycyjnego.

Obowiązujące rozwiązania z zakresu partycypacji finansowej są zróżnicowane i generują odmienne problemy w zależności od formy instytucjonalnej. W TBS-ach problemem jest rewaloryzacja partycypacji oraz jej wpływ na rotacyjność i realną dostępność zasobu, a w SIM-ach również dostosowywanie zasad partycypacji do wymogów oceny kredytowej i zdolności finansowej projektów.

Kwestie zasad wykupu i dojścia do własności osłabiają trwałość zasobu społecznego.

Przypadki dojścia do własności mieszkań w zasobach TBS-ów były dotychczas marginalne, rzędu kilku umów, wyłącznie w prywatnych TBS-ach. Zwiększenie ich liczby może prowadzić do stopniowej utraty zasobu czynszowego, powstawania wspólnot mieszkaniowych oraz spadku stabilności przychodowej spółek. W dłuższym horyzoncie

czasowym ograniczyłoby to zdolność TBS-ów i SIM-ów do realizacji kolejnych inwestycji, osłabiając funkcję społeczną sektora – mimo akceptacji społecznej takich rozwiązań w krótkim okresie. W przypadku prowadzenia przez TBS-y lub SIM-y projektów mieszkaniowych przewidujących docelowe nabycie własności lokali istotne jest zachowanie przejrzystego rozdzielania tych przedsięwzięć od działalności związanej z utrzymaniem i rozwojem społecznego zasobu mieszkań na wynajem.

Społeczne budownictwo czynszowe funkcjonuje w zmiennych uwarunkowaniach.

W ostatnich latach, po 2020 r., na jego funkcjonowanie miały wpływ nowe zjawiska, w tym:

- a. znaczący niedobór środków na finansowanie preferencyjnymi kredytami i dotacjami, przy zwiększonej roli tych drugich;
- b. lawinowy przyrost podmiotów inwestorskich po wprowadzeniu zachęty finansowej dla gmin i zaangażowaniu się Krajowego Zasobu Nieruchomości w kierowanie społecznymi inicjatywami mieszkaniowymi o charakterze międzygminnym;
- c. uaktywnienie się środowisk najemców TBS-ów/SIM-ów z roszczeniami dotyczącymi między innymi kontroli stawek czynszu oraz intensywną negatywną narracją o funkcjonowaniu sektora społecznych mieszkań czynszowych;
- d. eskalacja – u części inwestorów – obsługi mieszkalnictwa komunalnego w trybie zleceń realizacji mieszkań quasikomunalnych przez gminy z wysokim udziałem dotacji z Funduszu Dopłat – osłabia to możliwość wypełniania podstawowej roli, jaką jest oferta mieszkań dostępnych dla osób i rodzin z luki czynszowej.

Co rekomendujemy?



Zwiększenie przewidywalności finansowania inwestycji TBS-ów i SIM-ów. Przejście od krótkookresowego, reaktywnego zarządzania limitami do modelu wieloletniego (wprowadzenie kroczących planów na 7–10 lat) z minimalnym gwarantowanym poziomem środków oraz mechanizmem waloryzacji. Celem jest umożliwienie planowania inwestycji w pełnym cyklu (grunt–projekt–montaż finansowy–realizacja–eksploatacja) oraz ograniczenie ryzyka przerw i opóźnień wynikających z okresowych niedoborów środków.

Uporządkowanie zasad kształtowania i waloryzacji czynszów. Wypracowanie ramowych zasad umożliwiających stopniowe dostosowywanie czynszów do rosnących kosztów eksploatacyjnych i remontowych przy zachowaniu społecznego charakteru najmu. Rozwiązania powinny ograniczać ryzyko skokowych podwyżek, a jednocześnie zmniejszać presję na utrzymywanie dostępności kosztem narastania luki remontowej.

Ograniczenie barier fiskalnych związanych z aportem nieruchomości (w szczególności VAT). Zmiana rozwiązań podatkowych tak, aby aport mógł pełnić funkcję realnego instrumentu uruchamiania inwestycji, a nie kosztu blokującego przekazanie gruntów. W szczególności wymaga to rozstrzygnięcia problemu podatku VAT przy aportach nieruchomości niezabudowanych, który – zgodnie z wnioskami z badań jakościowych – w wielu gminach ogranicza lub opóźnia przekazywanie terenów.

Wzmocnienie komponentu remontowego i modernizacyjnego. Zwiększenie skali i dostępności instrumentów finansowych przeznaczonych na remonty i termomodernizacje oraz premiowanie projektów podnoszących efektywność energetyczną czy prowadzących do modernizacji remontowanych obiektów. Wsparcie powinno być zaprojektowane tak, aby realnie ograniczać lukę remontową i zapobiegać degradacji zasobu.

Wzmocnienie roli TBS-ów jako stabilnych, profesjonalnych operatorów publicznych działających w ramach rozwiązań systemowych. Odejście od doraźnych, częściowych zmian instytucjonalnych i regulacyjnych (które w praktyce destabilizują sektor) na rzecz spójnego podejścia do mieszkalnictwa społecznego. W szczególności dotyczy to: **(a)** zapewnienia stabilnych ram finansowania preferencyjnego, **(b)** ujednolicenia standardów metodologicznych (np. w zakresie obliczania wskaźników odtworzeniowych), **(c)** ograniczenia częstych nowelizacji wpływających na zasady najmu i finansowania oraz **(d)** jasnego rozdzielenia funkcji ekonomicznych i socjalnych pomiędzy zasobem społecznym i komunalnym. Wskazana jest reforma dodatków mieszkaniowych celem realnej pomocy najemcom w ponoszeniu kosztów utrzymania mieszkań. Takie podejście wzmocni zdolność TBS-ów do długofalowego inwestowania i utrzymania zasobu.

Stały monitoring efektów rzeczowych i finansowych instrumentów wsparcia – w tym jawność danych o finansowaniu środkami publicznymi.

Systematyczny monitoring efektów (liczby lokali, kosztów jednostkowych, czynszów, struktury montażu finansowego), przy czym dane powinny być dostępne co najmniej do poziomu gminy (lub beneficjenta) w formie zagregowanej i zanonimizowanej, tak aby umożliwiać *benchmarking* i ewaluację bez naruszania interesów podmiotów.

Racjonalizacja i ujednolicenie zasad partycypacji

w TBS-ach i SIM-ach. Przegląd i przekalibrowanie zasad partycypacji finansowej w taki sposób, aby ograniczać bariery wejścia do programu dla gospodarstw domowych przy jednoczesnym zachowaniu zdolności inwestycyjnej i kredytowej TBS-ów/SIM-ów. Konieczne jest wypracowanie bardziej spójnych i przewidywalnych reguł, uwzględniających zarówno dostępność społeczną zasobu, jak i wymogi montażu finansowego, w tym praktykę oceny ryzyka kredytowego.

Uporządkowanie zasad wykupu/dojścia do własności przy jednoczesnej ochronie trwałości czynszowego charakteru zasobu społecznego.

Jednoznaczne i stabilne uregulowanie zasad wykupu lub dojścia do własności mieszkań realizowanych w formule społecznego budownictwa czynszowego, tak aby nie prowadziły one do trwałej redukcji zasobu czynszowego i destabilizacji finansowej spółek.

W szczególności zasadne jest rozważenie wyraźnego rozdzielenia dwóch ścieżek realizacji inwestycji:

- nastawionych na trwały najem społeczny, bez możliwości przekształcania najmu we własność;
- z elementem dojścia do własności, realizowanych na podstawie odrębnych zasad finansowania (poza rządowymi programami wsparcia budownictwa społecznego), partycypacji i zarządzania ryzykiem.

Takie podejście pozwoliłoby zachować społeczną akceptację rozwiązań własnościowych, jednocześnie chroniąc długookresowy cel polityki mieszkaniowej,

jakim jest utrzymanie rosnącej puli mieszkań czynszowych pozostających poza mechanizmem prywatyzacji. W kontekście wysokiego zapotrzebowania na społeczne mieszkania czynszowe oraz wniosków płynących z praktyk prywatyzacyjnych zasobów komunalnych wskazane jest odejście od prywatyzacji zasobów współfinansowanych środkami publicznymi, co najmniej do czasu zaspokojenia potrzeb w tym zakresie. Istotą jakości zamieszkiwania jest dopasowanie użytkowanego mieszkania do aktualnych potrzeb rodzin. To wymaga fizycznej mobilności.

Przeprowadzenie kampanii społecznej mającej na celu korektę narracji wokół społecznego sektora czynszowego.

W przestrzeni publicznej funkcjonują liczne negatywne opinie, kreowane przez część środowisk lokalnych aktywistów i mediów, powielające nieprawdziwe schematy, np. o tym, że najemcy spłacają kredyty, że prywatyzacja na rzecz najemców na korzystnych zasadach wynika z reguł partycypacji, a TBS-y wadliwie prowadzą politykę czynszową.

Wprowadzenie

W obliczu narastającego deficytu mieszkań dostępnych cenowo oraz rosnącego znaczenia zrównoważonej polityki mieszkaniowej, instytucjonalne formy budownictwa społecznego, takie jak towarzystwa budownictwa społecznego (TBS-y) oraz społeczne inicjatywy mieszkaniowe (SIM-y)³, stają się ważnym elementem realizacji lokalnych i krajowych strategii mieszkaniowych. Temat działalności TBS-ów był obecny w raportach Obserwatorium Polityki Miejskiej (i Regionalnej), jednak fragmentarycznie – skupiano się głównie na ich roli jako inwestorów społecznego sektora czynszowego lub zarządców zasobów komunalnych. Brakowało całościowej analizy, która uwzględniałaby również funkcjonowanie nowszej formy organizacyjnej, jaką jest SIM. Od strony merytorycznej i formalnej nie ma różnic pomiędzy celami i zakresami działania, zasadami funkcjonowania i możliwościami preferencyjnego finansowania inwestycji TBS-ów i SIM-ów. Niemniej dostępność grantów dla gmin na objęcie udziałów w spółkach (w latach 2021–2024) ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa oraz wyjątkowe zaangażowanie Krajowego Zasobu Nieruchomości (KZN) w organizację nowych podmiotów, wspierane w niektórych miejscowościach aportem gruntu, spowodowało powstanie kilkudziesięciu społecznych inicjatyw mieszkaniowych z udziałem KZN-u, często zrzeszających kilka lub kilkanaście gmin. Biorąc pod uwagę wspólny zakres działania TBS-ów i SIM-ów oraz ich dostęp do tych samych instrumentów wsparcia, uzasadniona jest ich łączna analiza. Jednocześnie, ze względu na specyficzne cechy SIM-ów – takie jak udział Krajowego Zasobu Nieruchomości w strukturze właścicielskiej oraz międzygminny charakter tych spółek – wyodrębniono również aspekty wymagające osobnego ujęcia analitycznego.

Niniejszy raport stanowi kompleksową analizę aktualnej sytuacji towarzystw budownictwa społecznego (TBS-ów) oraz społecznych inicjatyw mieszkaniowych (SIM-ów) w kontekście ich zasobów mieszkaniowych oraz roli, jaką odgrywają w realizacji lokalnych polityk mieszkaniowych. Celem badania jest ocena poziomu rozwoju działalności tych podmiotów – nie tylko w zakresie społecznego budownictwa czynszowego, ale również innych form aktywności inwestycyjnej, w tym budownictwa o funkcjach komunalnych, realizowanego na sprzedaż oraz zarządzania zasobami mieszkaniowymi

Niniejszy raport stanowi kompleksową analizę aktualnej sytuacji towarzystw budownictwa społecznego (TBS-ów) oraz społecznych inicjatyw mieszkaniowych (SIM-ów) w kontekście ich zasobów mieszkaniowych oraz roli, jaką odgrywają w realizacji lokalnych polityk mieszkaniowych.

³ Należy wskazać, że TBS-y i SIM-y są podmiotami działającymi na tych samych zasadach na podstawie m.in. przepisów Ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa. Podmioty powstałe po 2020 r. muszą nosić nazwę SIM, starsze mogą ją zmienić z TBS na SIM. O ile wiadomo, żadna spółka TBS nie zmieniła nazwy – marka TBS jest bardziej rozpoznawalna. W związku z organizacyjnym zaangażowaniem się Krajowego Zasobu Nieruchomości w organizację SIM-ów jako spółek z udziałem KZN i kilku bądź kilkunastu gmin oraz dostępnością atrakcyjnej dotacji dla gmin ze środków RFRM na objęcie udziałów w SIM, w minionych latach licznie powstawały nowe spółki. Poza SIM-ami z udziałem KZN tworzone są również SIM-y jako spółki gminne (gmina posiada 100% udziałów) oraz SIM-y z kapitałem prywatnym.

gmin i wspólnot mieszkaniowych. Ważnym elementem analizy jest również identyfikacja sposobów zarządzania posiadanymi zasobami mieszkaniowymi.

Istotnym czynnikiem bieżącego funkcjonowania programu społecznego budownictwa czynszowego są intensywne zmiany prawne dotyczące w szczególności skali i warunków finansowania tego programu ze środków budżetowych. Według informacji Ministerstwa Finansów i Gospodarki trwają prace nad projektem ustawy o społecznych zasobach mieszkaniowych oraz o wsparciu inwestycji mieszkaniowych, która zmieni „zasady gry”, jeżeli chodzi o mieszkalnictwo komunalne i społeczne (Kuta 2025).

Analizy zawarte w raporcie odnoszą się do stanu prawnego, instytucjonalnego i finansowego obowiązującego w okresie prowadzenia badań, tj. od lipca do listopada 2025 r. Uwzględniono również – w zakresie uzasadnionym dostępnością informacji – kierunki zmian będących przedmiotem publicznej debaty, w szczególności proponowane zmiany w systemie preferencyjnego finansowania zwrotnego i dotacyjnego TBS/SIM, określane jako SBC2 (druga edycja finansowania społecznego budownictwa czynszowego). Wykorzystano też nowsze dane (o ile były dostępne).

Raport koncentruje się na ocenie skali, struktury i dynamiki społecznego budownictwa czynszowego, a także na analizie sposobów zarządzania zasobami mieszkaniowymi, identyfikacji barier rozwojowych oraz określeniu możliwych kierunków dalszego rozwoju TBS i SIM. W badaniu zastosowano zróżnicowany zestaw metod badawczych, obejmujący analizę danych zastanych i statystycznych, badania ankietowe, zogniskowane wywiady grupowe oraz studia przypadków.

Zakres terytorialny opracowania to obszar całego kraju, przy czym pogłębione analizy w formie studiów przypadków dotyczą wybranych podmiotów reprezentujących różne modele funkcjonowania społecznego budownictwa czynszowego.

Szczegółowy opis zastosowa-

nych metod i zakresu badań przedstawiono w aneksie metodologicznym.

W raporcie zidentyfikowano kluczowe bariery rozwojowe TBS i SIM na podstawie wyników badań ankietowych oraz wywiadów pogłębionych. W dalszej części opracowania zaprezentowano wnioski uwzględniające zarówno dostępność preferencyjnego finansowania w ramach rządowych programów wspierających mieszkalnictwo, jak i potrzebę oferowania zróżnicowanych form mieszkalnictwa dostępnego. Analizę zamykają rekomendacje dotyczące niezbędnych zmian w polityce mieszkaniowej na poziomie krajowym i lokalnym.

Warto zwrócić uwagę na różnorodność ujęć definicyjnych społecznego budownictwa czynszowego. Zostało ono zdefiniowane w pierwotnej treści *Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji*, w art. 27 ust. 2, następująco: „Przez społeczne budownictwo czynszowe należy rozumieć

Analizy zawarte w raporcie odnoszą się do stanu prawnego, instytucjonalnego i finansowego obowiązującego w okresie prowadzenia badań, tj. w okresie od lipca do listopada 2025 r.

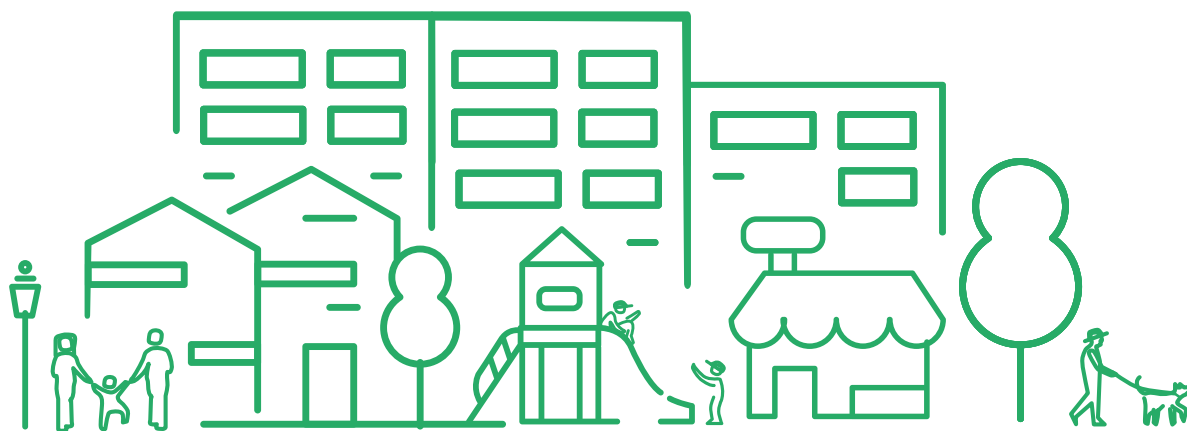
budownictwo mieszkaniowe realizowane przy łącznym spełnieniu następujących warunków: 1) dostęp do lokali mieszkalnych odbywa się na zasadach nierynkowych na podstawie kryteriów określonych przez organy władzy publicznej; 2) na etapie budowy, przebudowy lub użytkowania budynków podmioty realizujące inwestycje korzystają ze wsparcia środkami publicznymi; 3) jest realizowane przez podmioty, których głównym celem działania nie jest osiągnięcie zysku”. Takie ujęcie wyznacza szeroką definicję, obejmującą przedsięwzięcia realizowane przez TBS-y/SIM-y na zasadach *Ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa* przez gminy i spółki komunalne inne niż TBS i przez spółdzielnie mieszkaniowe – o ile budują mieszkania lokatorskie lub na wynajem.

Termin „społeczne budownictwo/mieszkalnictwo czynszowe” zaczął być używany przy wdrożeniu programu rządowego na podstawie wspomnianej wyżej ustawy, stąd popularne jest używanie go w węższym znaczeniu jako „inwestycje mieszkaniowe budowane i zarządzane przez TBS/SIM”. Sprzyja temu powszechne uznawanie za odrębne systemów budownictwa/mieszkalnictwa komunalnego oraz społecznego. Znalazło to odzwierciedlenie w przepisach.

W art. 5 ust. 1 pkt 5) *Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Mieszkaniowym*, w którym wymienione zostały cele Krajowego Zasobu Nieruchomości, zapisano: „(...) wspieranie rozwoju społecznego budownictwa czynszowego i komunalnego, w ramach którego: a) dostęp do lokali mieszkalnych powstałych w wyniku realizacji przedsięwzięcia budowlanego odbywa się na zasadach nierynkowych, na podstawie kryteriów określonych przez organy władzy publicznej, b) przedsięwzięcie budowlane jest realizowane przez społeczną inicjatywę mieszkaniową lub towarzystwo budownictwa społecznego, których udziałowcem jest jednostka samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa, lub przedsięwzięcie budowlane jest realizowane przy wsparciu środkami publicznymi”. Celem uniknięcia nieporozumień w niniejszym opracowaniu stosujemy wąskie rozumienie „społecznego budownictwa czynszowego” jako tego realizowanego przez TBS/SIM z wykorzystaniem preferencyjnego finansowania zwrotnego⁴. Społeczne budownictwo czynszowe oraz towarzystwa budownictwa społecznego dość szeroko są omawiane w literaturze dotyczącej mieszkalnictwa i polityki mieszkaniowej

Celem uniknięcia nieporozumień w niniejszym opracowaniu stosujemy wąskie rozumienie „społecznego budownictwa czynszowego” jako tego realizowanego przez TBS/SIM z wykorzystaniem preferencyjnego finansowania zwrotnego.

⁴ Pojęcia „społeczne budownictwo/mieszkalnictwo czynszowe” nie utożsamia się też tu z pojęciem mieszkalnictwa dostępnego, z uwagi na brak precyzyjnej definicji tego drugiego pojęcia, jakkolwiek podstawowymi formami mieszkalnictwa dostępnego cenowo w Polsce są przedsięwzięcia czynszowe gmin i TBS-y/SIM-y oraz spółdzielcze mieszkania lokatorskie.



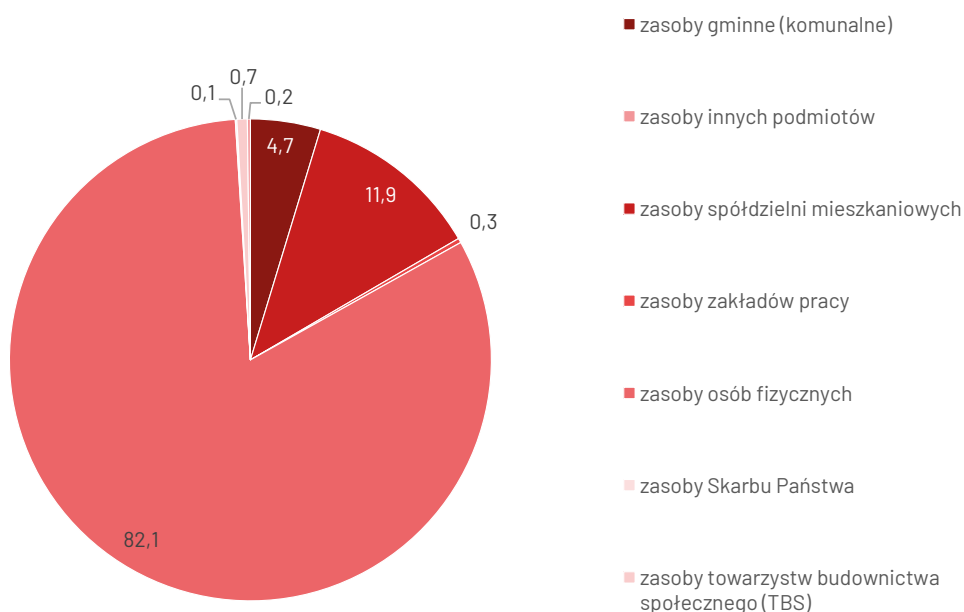
w Polsce po 1989 r. Interesującą wersję etapów rozwoju programu przedstawiła Z. Mielczarek (2025). Do zmian wprowadzonych ustawowo pod koniec 2020 r., w tym do zmiany nazwy podmiotów inwestorskich – również w świetle historii programu społecznego budownictwa czynszowego – nawiązali Z. Mielczarek i K. Trepka (2021). Dużo uwagi poświęcono likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM). Krytycznie do tej decyzji politycznej odniosła się A. Szelańska (2011), nazywając ją jednym z największych błędów polityki mieszkaniowej państwa. Podobnie likwidację tej instytucji oceniły I. Herbst i A. Muzioł-Węclawowicz (2023), wskazując, że doprowadziła ona do obniżenia efektywności wydatkowanych na mieszkalnictwo środków publicznych. Analizę programu społecznego budownictwa czynszowego przeprowadzono m.in. w *Raporcie w sprawie polityki mieszkaniowej państwa* (Markowski i in. 2018), monografii *IRMiR Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej* (Nowak 2021) oraz w publikacji Biura Analiz Sejmowych *Polityka Mieszkaniowa w Polsce* (Gryczuk, Russel 2021).

Na praktyczne aspekty działalności programu społecznego budownictwa czynszowego i spółek TBS zwracano uwagę w raportach Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej (Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2018, 2023; Nowak, Muzioł-Węclawowicz 2023). Wspólnym elementem wniosków, rekomendacji opracowań eksperckich i dokumentów z zakresu polityki mieszkaniowej państwa oraz polityk społecznych i rozwojowych Unii Europejskiej jest wskazywanie potrzeby zwiększenia skali działalności sektora społecznych mieszkań czynszowych. Jest on bowiem podstawowym źródłem wzrostu zasobu mieszkań dostępnych (o relatywnie niskich kosztach użytkowania mieszkania).

Polityka mieszkaniowa państwa a rozwój społecznego budownictwa czynszowego

Rola polityki mieszkaniowej i mieszkalnictwa społecznego

Polityka mieszkaniowa stanowi istotny element polityki społeczno-gospodarczej państwa i odnosi się do warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności. Dostęp do bezpiecznego, stabilnego i odpowiednio wyposażonego mieszkania stanowi fundament jakości życia, stabilności rodzinnej, rozwoju społecznego oraz aktywności zawodowej jednostek i rodzin. W Polsce większość gospodarstw domowych zaspokaja swoje potrzeby mieszkaniowe samodzielnie, w ramach różnych form własności lub najmu rynkowego. Część gospodarstw korzysta ze wsparcia sektora publicznego. Wsparcie to realizowane jest poprzez mieszkalnictwo społeczne rozumiane jako zbiór instrumentów i rozwiązań funkcjonujących poza rynkiem komercyjnym lub na jego styku.



Ryc. 1. Struktura zasobów mieszkaniowych według form własności na koniec 2024 r.

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie danych GUS

Mieszkalnictwo społeczne w Polsce ma zróżnicowany charakter instytucjonalny i własnościowy. Obejmuje ono w szczególności najem komunalny realizowany przez gminy, zasób tworzony i zarządzany przez towarzystwa budownictwa społecznego (TBS-y) oraz społeczne inicjatywy mieszkaniowe (SIM-y), a także – w określonym zakresie – spółdzielnie mieszkaniowe oferujące lokale w formule spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Formy te różnią się zasadami dostępu, poziomem czynszów oraz modelami finansowania, jednak łącznie tworzą wyodrębniony segment

systemu mieszkaniowego. Biorąc pod uwagę, że na koniec 2024 r. zgodnie z danymi GUS było w Polsce 15,97 mln mieszkań, zasoby te miały niewielki udział (por. Ryc. 1) w całości. W przypadku TBS-ów wynosił on 0,7%⁵, a gmin – 4,7%.

Niski udział tych zasobów nie oznacza, że ten segment należy marginalizować. Przeciwnie, wymaga on działań podnoszących jego skalę i rangę. Rynek mieszkaniowy regulowany wyłącznie przez mechanizmy rynkowe nie jest w stanie zapewnić dostępu do mieszkań osobom o niższych dochodach lub znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej⁶. Z tego powodu państwo oraz jednostki samorządu terytorialnego muszą podejmować działania wspierające budowę mieszkań o umiarkowanym czynszu, dostępnych dla szerokiej grupy odbiorców. Gospodarstwa domowe potrzebujące wsparcia w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych można podzielić na dwie podstawowe kategorie: te o niskich i bardzo niskich dochodach, często znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej z uwagi na stan zdrowia, sytuację rodzinną czy sytuację społeczną, oraz gospodarstwa o dochodach wyższych (średnich), ale niewystarczających do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na godnym poziomie na zasadach rynkowych. Tę drugą kategorię często utożsamia się z luką czynszową, w której znajdują się grupy osób i/lub gospodarstwa domowe o dochodach zbyt wysokich, by zaspokajać swoje potrzeby w czynszowym sektorze komunalnym i zbyt niskich, by wynajmować lub kupić mieszkanie na zasadach rynkowych. Według analiz A. Czerniaka z zespołem znajdowało się w niej w Polsce 35% gospodarstw domowych (Czerniak, Kroszka 2024)⁷.

TBS-y i SIM-y pozwalają na zwiększenie skali budownictwa społecznego, integrując działania wielu samorządów i zapewniając profesjonalne zarządzanie projektami. Dzięki nim możliwe staje się skuteczniejsze wykorzystanie środków publicznych oraz zapewnienie mieszkań osobom młodym, rodzinom z dziećmi czy seniorom.

Podmioty realizujące mieszkalnictwo społeczne, w tym TBS-y i SIM-y, mogą odgrywać istotną rolę w równoważeniu rynku mieszkaniowego w Polsce. Z jednej strony zwiększają dostępność mieszkań, z drugiej – przy odpowiedniej skali działalności – mogą ograniczać presję na wzrost cen w sektorze komercyjnym. Jednocześnie sprzyjają aktywizacji lokalnych społeczności, mobilności zawodowej oraz przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu. W tym sensie polityka mieszkaniowa, realizowana m.in. poprzez TBS-y i SIM-y, stanowi jedno z narzędzi kształtowania jakości życia i równowagi

**Podmioty realizujące
mieszkalnictwo społeczne,
w tym TBS-y i SIM-y, mogą
odgrywać istotną rolę
w równoważeniu rynku
mieszkaniowego w Polsce.**

5 Było to 114 266 lokali mieszkalnych.

6 Kraje Europy Zachodniej o najwyższym stopniu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych charakteryzują się wysokim udziałem sektora czynszowego w zasobach mieszkaniowym, w tym wysokim udziałem społecznego sektora czynszowego.

7 Definicja luki czynszowej w niniejszym opracowaniu obejmuje również osoby mające miejsce do mieszkania, ale o zbyt niskim standardzie.

społecznej, oferując najemcom stabilne warunki zamieszkiwania oparte na regulowanych zasadach najmu, przewidywalnych stawkach czynszów oraz relatywnie wysokiej jakości zasobu mieszkaniowego⁸.

**W latach 2010–2015
program w ogóle nie był
realizowany.**

W praktyce jednak oddziaływanie polityki mieszkaniowej pozostaje ograniczone ze względu na niski udział mieszkalnictwa społecznego w produkcji mieszkaniowej – nowym budownictwie oraz remontach i modernizacjach zasobów mieszkaniowych. Pomimo tego, że kolejne rządy od wielu lat deklarują wsparcie społecznego sektora czynszowego, nie jest ono realizowane w wystarczającej skali. Przez większość trzydziestoletniej historii programu kierowano na jego realizację zbyt mało środków finansowych, przez co TBS-y nie wykonywały swoich planów inwestycyjnych. W latach 2010–2015 program w ogóle nie był realizowany – to znaczy Bank Gospodarstwa Krajowego finansował przedsięwzięcia zakwalifikowane wcześniej, ale nie zapewniało bieżącej dostępności środków na finansowanie nowych inwestycji. Jest to o tyle znaczące, że program społecznego budownictwa czynszowego nie tylko nie zaspokajał potrzeb, ale również nie stał się rozwiązaniem konkurencyjnym dla zakupu mieszkań na rynku. Wyższa podaż mieszkań w formule TBS powinna tymczasem wpływać moderująco na rynkowe ceny najmu i zakupu mieszkań.

Historia, teraźniejszość i przyszłość programu SBC

Pierwsza faza programu SBC (1995–2015)

Pod koniec 1995 r. przyjęto ustawę o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego⁹, na podstawie której uruchomiono program społecznego budownictwa czynszowego oparty na specyficznej formule preferencyjnego finansowania oraz nowej formie inwestorskiej (Bończak-Kucharczyk, Rola-Ludwiczak 1998). Podstawą finansową programu był Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (KFM) powołany w Banku Gospodarstwa Krajowego. Ze środków KFM-u towarzystwom

⁸ W materiale pominięto zagadnienia standardu społecznych mieszkań czynszowych oraz ich charakterystyki architektonicznej i urbanistycznej. Należy podkreślić, że zasoby te często reprezentują wysokie walory architektoniczne, a stosowane w nich innowacyjne technologie ograniczają zużycie ciepła i emisję zanieczyszczeń.

⁹ Pierwotna nazwa brzmiała: *Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw*. Później ją skrócono, usuwając frazę „oraz o zmianie niektórych ustaw”. W 2020 r. zmieniono nazwę ustawy na aktualną: *Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa*.

budownictwa społecznego i spółdzielniom mieszkaniowym¹⁰ udzielano preferencyjnych kredytów. Nową formą inwestorską stał się TBS¹¹. Pierwszych kredytów udzielono w 1996 r. Warto zwrócić uwagę na specyfikę warunków społeczno-ekonomicznych w drugiej połowie lat 1990., rzutującą na funkcjonowanie programu, na którą składały się:

- **wysoka inflacja**, wymuszająca specyficzną strukturę finansowania – kredyt hipoteczny podwójnie indeksowany;
- **niskie tempo rozwoju rynkowego budownictwa mieszkaniowego**, przez które w pierwszych latach programu aktywnymi inwestorami były nie tylko TBS-y z udziałem kapitału gminnego, ale także prywatne towarzystwa budownictwa społecznego, w dużej mierze powiązane kapitałowo z firmami budowlanymi;
- **trudna sytuacja finansowa samorządów gminnych**, nie dysponujących środkami na inwestycje mieszkaniowe;
- **konieczność wprowadzenia dodatkowego źródła finansowania przedsięwzięć TBS w postaci partycypacji** przyszłych najemców w kosztach budowy, wynikająca zarówno z braku kapitałowego zasilania spółek, jak i z istotnego obciążenia przychodów czynszowych kosztami obsługi kredytu; partycypacja ta miała i ma nadal charakter zwrotnego wkładu finansowego¹².

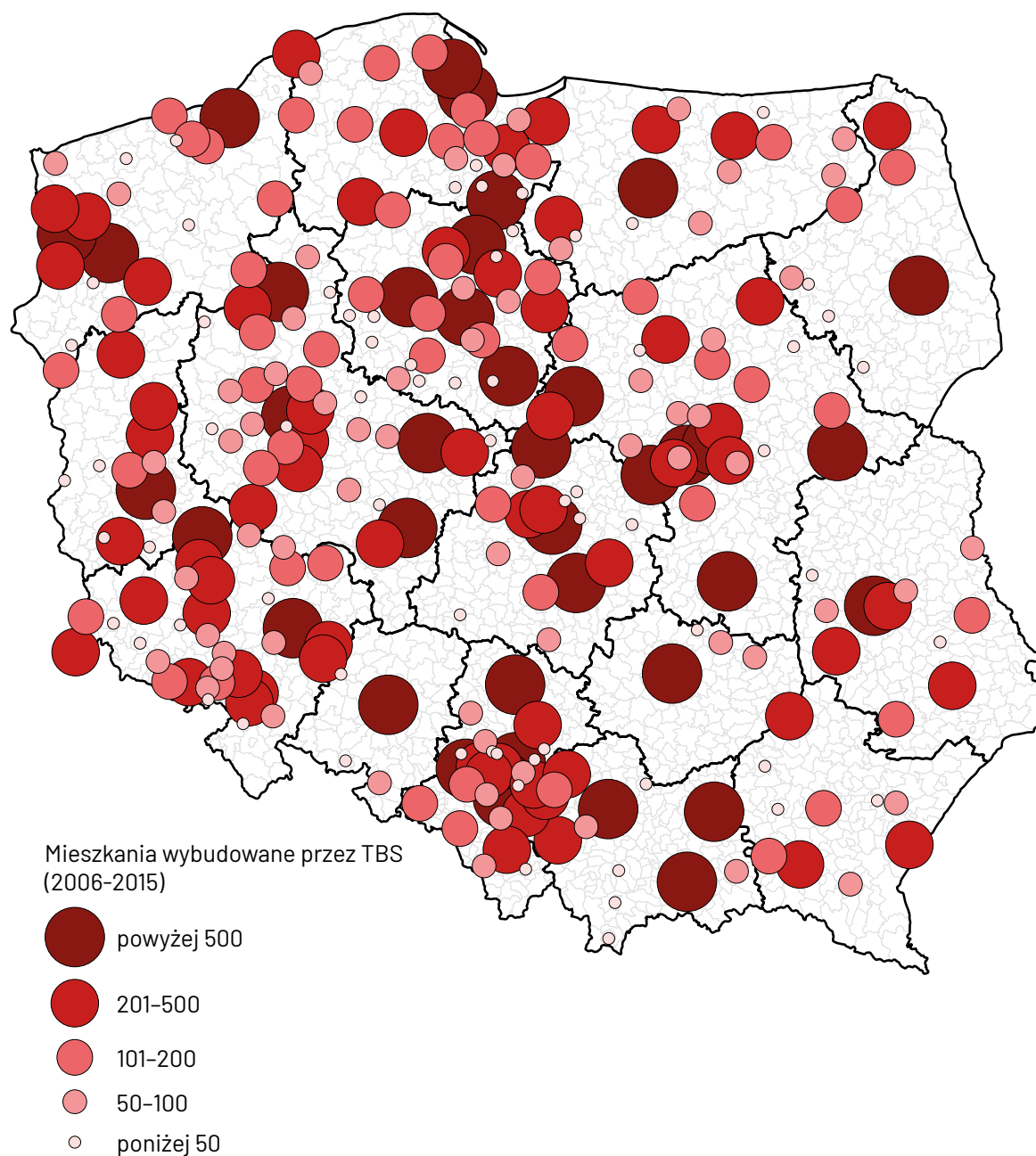
Krajowy Fundusz Mieszkaniowy funkcjonował do 30 czerwca 2009 r. Kapitał kredytowy funduszu pochodził z zasileń budżetowych oraz z pożyczek z międzynarodowych instytucji finansowych. Aktywa funduszu liczone według wartości godziwej zostały włączone do kapitału podstawowego BGK. Szacowano wówczas, że spłacając zobowiązania pożyczkowe, fundusz osiągnąłby samowystarczalność finansową w 2018 r., dysponując około 300 mln zł na udzielanie kredytów.

Jak już wspomniano, efekty rzeczowe społecznego budownictwa czynszowego nie były wysokie. Do końca 2015 r. zawarto łącznie 1 848 umów kredytu na łączną kwotę kredytu 7,3 mld zł w związku z budową 98,6 tys. mieszkań. Program nabierał rozpędu powoli zważywszy na złożoność procedur decyzyjnych i finansowych w samorządach. Warto też pamiętać o warunkach makroekonomicznych w chwili jego powstania, przede wszystkim o wysokiej inflacji, która wymusiła stosowanie podwójnej indeksacji kredytów KFM-u, wysokim bezrobociu, które ograniczało zapotrzebowanie na wynajem mieszkań o dobrym standardzie i umiarkowanych czynszach – nawet w miastach o relatywnie korzystnej sytuacji na rynku pracy. Już w roku 2000 doszło jednak do sytuacji, w której zapotrzebowanie na kapitał kredytowy było większe niż dostępne w KFM środkami.

¹⁰ Ze środków KFM udzielano również gminom dotacji na realizację infrastruktury towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu, ale na ten cel wydatkowano niewielką część środków.

¹¹ Więcej informacji o polskim modelu społecznego budownictwa czynszowego można uzyskać – między innymi – z następujących publikacji: Z. Mielczarek (2025); A. Muzioł-Węclawowicz (2021).

¹² Jedynie w pierwszych latach programu zawierano również umowy o bezzwrotnej partycypacji.



Ryc. 2. Lokalizacja inwestycji TBS według stanu na koniec 2015 r.

Źródło: A. Muzioł-Węclawowicz, K. Nowak (2018: 187)

Zmusiło to do selekcji wniosków na podstawie oceny punktowej określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów. Co istotne, w pierwszych latach programu społecznego budownictwa czynszowego aktywne były spółdzielnie mieszkaniowe, które budowały spółdzielcze mieszkania lokatorskie oraz mieszkania na wynajem¹³ oraz prywatne towarzystwa budownictwa społecznego, które korzystały z dostępności preferencyjnego finansowania.

¹³ Spółdzielnie mieszkaniowe sporadycznie korzystały z opcji budowy mieszkań na wynajem.

Same TBS-y zawarły do końca 2015 r. 1 428 umów kredytu na łączną kwotę 6,1 mld zł w związku z budową 81,4 tys. mieszkań¹⁴. Biorąc pod uwagę strukturę właścicielską towarzystw budownictwa społecznego:

- 73,2% mieszkań wybudowały TBS-y ze 100% udziałem kapitału gminnego,
- 11,1% – TBS-y z przewagą kapitału gminnego,
- 4,4% – TBS-y z przewagą kapitału prywatnego,
- 8,4% – TBS-y ze 100% udziałem kapitału prywatnego.

Z kolei uwzględniając wielkość zasobu mieszkaniowego:

- 21,1% TBS-ów posiadało ponad 500 mieszkań,
- 44,8% TBS-ów posiadało od 100 do 500 mieszkań,
- 34,1% TBS-ów posiadało mniej niż 100 mieszkań.

Lokalizację inwestycji TBS od początku funkcjonowania do końca 2015 r. przedstawiono na Ryc. 2. TBS-y dysponowały wówczas zasobami w 25,6% polskich miast¹⁵, w tym w:

- 85 miastach liczących do 20 tys. mieszkańców (12,1% ogółu takich miast),
- 81 miastach liczących od 20 tys. do 50 tys. mieszkańców (60,9%),
- 34 miastach liczących od 50 tys. do 100 tys. mieszkańców (72,3%),
- 19 miastach liczących od 100 tys. do 200 tys. mieszkańców (82,6%),
- 11 miastach liczących od 200 tys. do 500 tys. mieszkańców (100,0%).

Po likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego nastąpiła przerwa w dostępie do preferencyjnego finansowania zwrotnego. Trwała do 2015 r., czyli 6 lat. W tym czasie BGK finalizował obsługę wniosków kredytowych oraz – korzystając z kontaktów i znajomości zasad działania TBS – wprowadził własną, komercyjną ofertę kredytów budowlanych dla spółek. Stosowano tu marżę bankową, ale kredyt nie był obwarowany ustawowymi ograniczeniami.

Zgodnie z danymi BGK **w latach 2012–2025 przyznano 134 kredyty budowlane na łączną kwotę 706,2 mln zł, co pozwoliło na sfinansowanie 6 564 mieszkań**. Kredyty te stanowią jedną z opcji budownictwa na wynajem z docelowym objęciem własności.

**Po likwidacji
Krajowego Funduszu
Mieszkaniowego nastąpiła
przerwa w dostępie
do preferencyjnego
finansowania zwrotnego.
Trwała do 2015 r., czyli
6 lat.**

¹⁴ Dane w tej sekcji pochodzą z publikacji *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast* (Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2018).

¹⁵ Dane odnoszą się do liczby mieszkańców i liczby miast według stanu na 31 grudnia 2016 r.

Nowy program od 2016 r.

W 2015 r. podjęto legislacyjne działania umożliwiające powrót do systemowego wsparcia budownictwa czynszowego¹⁶. W praktyce program społecznego budownictwa czynszowego (SBC) zaczął funkcjonować od 2016 r. jako istotny instrument rządowej polityki mieszkaniowej, ukierunkowany na rozwój mieszkań na wynajem o umiarkowanym poziomie czynszów.

Program ten miał być odpowiedzią na chroniczny niedobór mieszkań dostępnych cenowo w Polsce oraz lukę inwestycyjną, jaka powstała po wygaszeniu wcześniejszych mechanizmów kredytów preferencyjnych Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Wprowadzono nowe zasady finansowania zwrotnego¹⁷, ale podstawy funkcjonowania towarzystw i realizacji programu społecznego budownictwa czynszowego pozostały takie same, jak w pierwszej fazie programu. Inwestycjami w formule SBC przestały interesować się – jeszcze przed 2009 r. – prywatne TBS-y, których udziałowcy skorzystali z boomu deweloperskiego oraz spółdzielnie mieszkaniowe, które praktycznie zaprzestały działalności inwestycyjnej w formule spółdzielczości lokatorskiej.

Efekty rzeczowe budownictwa społecznego czynszowego w latach 2016–2024 pozostawały jednak ograniczone. Zgodnie z danymi GUS w tym okresie oddano do użytkowania 15 822 mieszkań, co stanowiło 0,9% wszystkich mieszkań oddanych do użytku w tym okresie. Geograficzny rozkład nowszego budownictwa społecznego przedstawiono na Ryc. 3. Mieszkania społeczne czynszowe powstały w tym czasie w 129 gminach, w tym 93 gminach miejskich, 31 miejsko-wiejskich i 8 wiejskich. W wartościach bezwzględnych najwięcej mieszkań wybudowano w: Szczecinie (1 191), Wrocławiu (969), Toruniu (895), Gdańsku (819), Poznaniu (741) i Warszawie (535). Uwagę zwraca marginalna skala inwestycji we wschodniej części kraju.

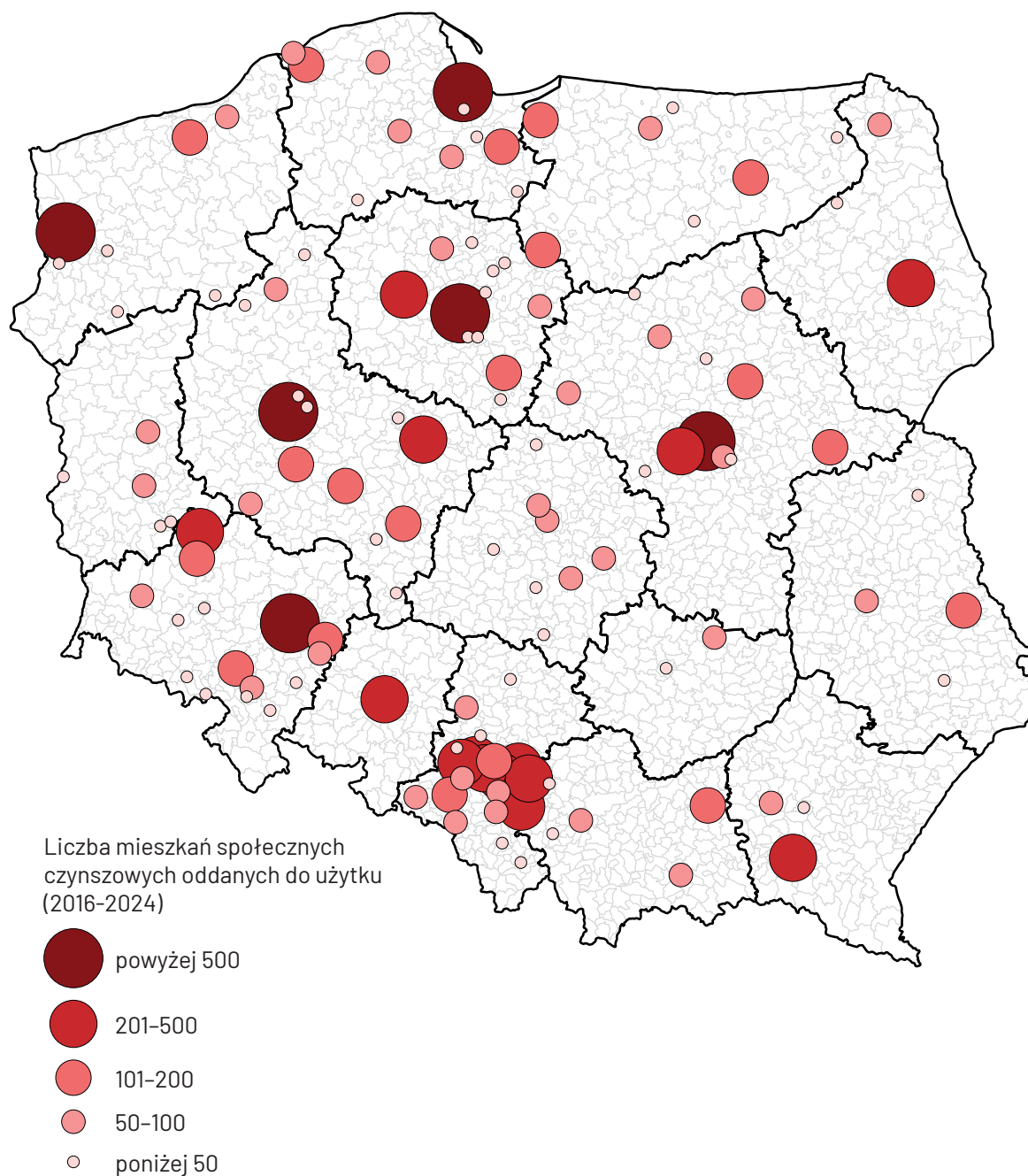
Według danych BGK (stan na 30 kwietnia 2026 r.)¹⁸ w ramach programu SBC podpisano 392 umowy kredytu ze 138 kredytobiorcami na łączną kwotę 3,0 mld zł (przy wartości inwestycji na poziomie

Według danych BGK (stan na 30 kwietnia 2026 r.) w ramach programu SBC podpisano 392 umowy kredytu ze 138 kredytobiorcami na łączną kwotę 3,0 mld zł (przy wartości inwestycji na poziomie 7,2 mld zł) na budowę 20 tys. mieszkań.

¹⁶ Zmiany wprowadzono Ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw.

¹⁷ Początkowo przyjmowało ono charakter emisji obligacji lub kredytu, jednak obsługa obligacji napotkała na trudności formalno-prawne i utrzymało się finansowanie w formie preferencyjnego kredytu.

¹⁸ Por. prezentacja BGK Program SBC. Aktualna sytuacja, najnowsze zmiany (2026).



Ryc. 3. Lokalizacja inwestycji mieszkań społecznych czynszowych w latach 2016–2024

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie danych GUS

7,2 mld zł) na budowę 20 tys. mieszkań. Z tego oddano do użytku 268 inwestycji w 133 miejscowościach. Wartość zrealizowanych inwestycji wynosiła 4,2 mld zł i dotyczyła budowy (przebudowy, adaptacji) 13,4 tys. mieszkań. W najbliższych latach zasób mieszkań sektora społecznych mieszkań czynszowych powinien zwiększyć się do poziomu ok. 40 tys. mieszkań¹⁹. Bank proceduje 54 wnioski z pozytywnymi decyzjami kredytowymi (0,3 mld zł; 2,0 tys. mieszkań), a dodatkowo w procesie

¹⁹ Statystyka nie obejmuje mieszkań współfinansowanych kredytami ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

opracowywania są 123 wnioski (1,3 mld zł; 6,5 tys. mieszkań).

Kolejne zwiększenie inwestycji społecznego budownictwa czynszowego będzie miało miejsce w związku z naborem wniosków kredytowych w tzw. edycji wiosennej 2026 r. Nabór wniosków kończy się w maju 2026 r. Na tę edycję przeznaczono wyjątkowo dużo środków – będzie można udzielić kredytów na łączną kwotę 2,15 mld zł.

Z punktu widzenia rozwoju programu SBC warto zidentyfikować nie tylko same efekty rzeczowe, ale również rozpoznać skalę zainteresowania gmin poprzez analizę wniosków kredytowych.

Zgodnie z danymi BGK²⁰ w latach 2016–2025 zawarto 338 umów kredytowych w ramach programu SBC, które pozwalały na realizację 17 580 mieszkań. Łączna kwota udzielonych kredytów w tym okresie wyniosła 2,53 mld zł, a łączny koszt przedsięwzięć to 6,05 mld zł²¹.

Biorąc pod uwagę łączną liczbę mieszkań kredytowanych z wykorzystaniem preferencyjnego finansowania towarzystw budownictwa społecznego i – od edycji jesiennej 2021 r. – społecznych inicjatyw mieszkaniowych w ramach programu SBC od początku jego funkcjonowania (łącznie z mieszkaniami finansowanymi ze środków KFM) do końca 2025 r., można oszacować ją na ok. 95 tys. lokali. Tymczasem według danych GUS zasób mieszkaniowy TBS-ów w 2024 r. wynosił ok. 114 tys. mieszkań. Różnica ta wskazuje, że kilkanaście procent tego zasobu powstało z wykorzystaniem innych mechanizmów finansowania lub odmiennych formuł organizacyjnych, w szczególności przy udziale środków własnych spółek, finansowania komercyjnego lub poprzez wniesienie nieruchomości aportem przez gminy oraz z wykorzystaniem dotacji gminnych z Funduszu Dopłat na budowę mieszkań quasikomunalnych.

Procedury ubiegania się o preferencyjne finansowanie zwrotne obejmują dwa nabory w ciągu roku (edycja wiosenna i jesienią). Po każdym z nich Bank publikuje w BIP listy wnioskodawców spełniających wymogi formalne. W przypadku gdy zapotrzebowanie na środki kredytowe przekroczy limit ustalony na daną edycję, prowadzony jest ranking wniosków według kryteriów określonych w rozporządzeniu (zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu

Z punktu widzenia rozwoju programu SBC warto zidentyfikować nie tylko same efekty rzeczowe, ale również rozpoznać skalę zainteresowania gmin poprzez analizę wniosków kredytowych.

20 Bank Gospodarstwa Krajowego aktualnie nie udostępnia danych w układzie gmin o liczbie kredytowanych mieszkań w programie preferencyjnego finansowania zwrotnego budowy (remontów, przebudowy) społecznych mieszkań czynszowych. Publikowane są dane zbiorcze dla województw oraz, w BIP, wykazy wnioskodawców ubiegających się o finansowanie zwrotne w kolejnych edycjach naboru wniosków.

21 Od pierwszej edycji po 2015 r. wnioski o preferencyjne finansowanie zwrotne składały również spółki komunalne niebędące TBS-em/SIM-em oraz spółdzielnie mieszkaniowe, jednak ich udział w puli wnioskodawców był nieznaczny.

finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2024 r. zmieniające ww. rozporządzenie), a wnioski poniżej progu kwalifikowalności odsyłane są bez dalszego procedowania²². Rządowy program wspierania SBC przewidywał udzielenie przez BGK w latach 2016–2024 preferencyjnych kredytów na łączną kwotę 4,5 mld zł, czyli 450 mln zł rocznie.

W początkowym okresie środki kredytowe nie były wykorzystywane. Po zmianie przepisów w 2018 i 2020 r. atrakcyjność programu znacznie wzrosła i w edycji jesiennej 2023 r. BGK po raz pierwszy przeprowadził selekcję wniosków kredytowych. Łącznie w pięciu naborach w latach 2023–2025 (nabory XV–XIX) złożono 629 formalnie poprawnych wniosków, które umożliwiałyby dofinansowanie realizacji 38 910 mieszkań. Wniosków zakwalifikowanych z tej puli było 236. Przypisano do nich łącznie 12 757 mieszkań, czyli 32,8% wszystkich możliwych do zrealizowania²³.

Ponadto, zgodnie z informacjami uzyskanymi od BGK, w XV i XVI edycji kwota niektórych zakwalifikowanych kredytów została obniżona w stosunku do wnioskowanej (zastosowano limit na jednego kredytobiorcę):

- w XV edycji łączna wnioskowana kwota zakwalifikowanych kredytów wynosiła 1 173,1 mln zł,
- w XVI edycji łączna wnioskowana kwota zakwalifikowanych kredytów wynosiła 315,3 mln zł.

Oznacza to, że w analizowanym okresie dominującym ograniczeniem realizacji przedsięwzięć stała się nie zdolność kredytowa wnioskodawców, lecz bariera w postaci limitu dostępnych środków.

Szczegółowe dane wskazano w Tab.1 i 2 oraz na Ryc. 4.

²² Procedura kwalifikacji wniosków była stosowana również w latach 2000–2009, gdy preferencyjne kredyty były finansowane z środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Ocenia się, że przy pełnym finansowaniu efekty rzeczowe społecznego budownictwa czynszowego byłyby znacząco wyższe. W latach 1996–2015 powstało ok. 110 tys. mieszkań czynszowych lub spółdzielczych lokatorskich.

²³ Jest to dana przybliżona, wskazująca „maksymalną stratę” programu SBC, ponieważ z reguły spółki ponawiały procedurę ubiegania się o preferencyjne kredytowanie, zgłaszając te same lub nieznacznie zmienione przedsięwzięcia w kolejnej edycji.

Tab. 1. Wnioski zakwalifikowane (z pozytywną oceną wiarygodności kredytowej i mieszczące się w limicie środków w ramach naborów programu SBC w edycjach XV–XIX)

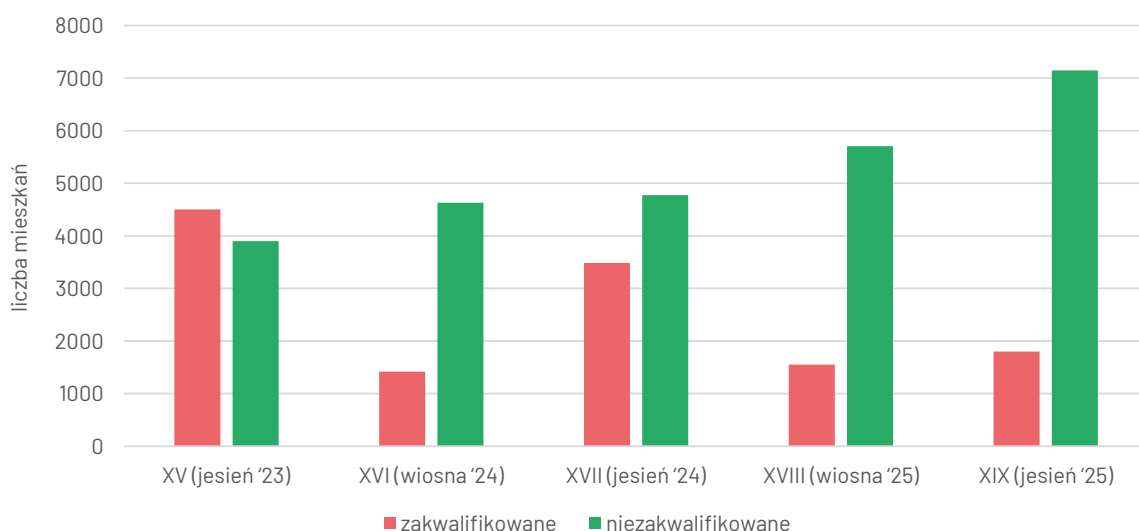
Edycja	Liczba wniosków	Wnioskowana kwota kredytu [zł]	Zakwalifikowana kwota kredytu [zł]	Liczba finansowanych mieszkań	Łączna liczba mieszkań
XV (jesień '23)	61	1 173 090 013	829 014 003	4 504	4 504
XVI (wiosna '24)	29	315 301 348	280 822 037	1 419	1 419
XVII (jesień '24)	76	781 661 591	781 661 591	3 486	3 486
XVIII (wiosna '25)	29	325 356 719	287 068 719	1 550	1 657
XIX (jesień '25)	41	430 171 406	429 621 406	1 798	1 798
Łącznie	236	3 025 581 077	2 608 187 756	12 757	12 864

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie danych BGK

Tab. 2. Wnioski niezakwalifikowane (z pozytywną oceną wiarygodności kredytowej i niemieszczące się w limicie środków w ramach naborów programu SBC w edycjach XV–XIX)

Edycja	Liczba wniosków	Wnioskowana kwota kredytu [zł]	Liczba finansowanych mieszkań	Łączna liczba mieszkań
XV (jesień '23)	35	1 052 557 451	3 901	3 933
XVI (wiosna '24)	55	904 944 723	4 628	4 630
XVII (jesień '24)	82	967 037 765	4 776	4 837
XVIII (wiosna '25)	98	1 228 264 040	5 703	5 707
XIX (jesień '25)	123	1 457 448 914	7 145	7 174
Łącznie	393	5 610 252 893	26 153	26 281

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie danych BGK



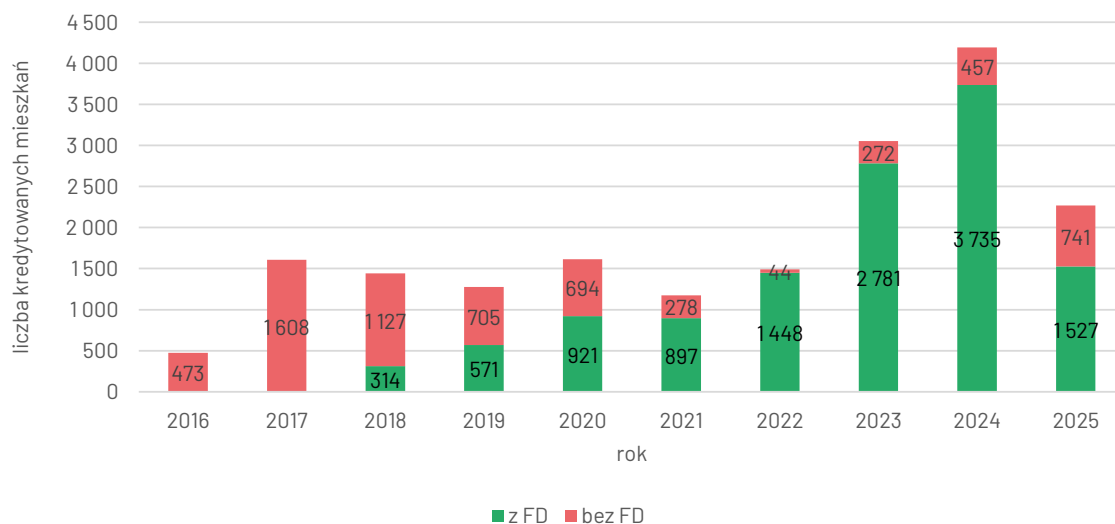
Ryc. 4. Liczba mieszkań objętych wnioskami kredytowymi na finansowanie mieszkań z SBC w edycjach XV–XIX naboru według kwalifikacji.

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie danych BGK

Warto zwrócić uwagę, że 68,5% z puli preferencyjnie kredytowanych mieszkań posiadało jednocześnie dofinansowanie grantem z Funduszu Dopłat (w trybie art. 5 Ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych). Możliwość łączenia preferencyjnego finansowania zwrotnego z grantem ze środków Funduszu Dopłat istnieje od 2019 r. Maksymalna wartość grantu wynosiła najpierw 20%, potem 35% kosztów przedsięwzięcia, a od 1 stycznia 2025 r. – 45%. Najwięcej umów zawarto w województwach śląskim (56), dolnośląskim (52), mazowieckim (39) i kujawsko-pomorskim (37); najmniej w województwach: opolskim (6), lubelskim (4), podlaskim (2) i świętokrzyskim (2). Najwięcej kredytowanych mieszkań w wartościach bezwzględnych było natomiast na terenie województw: śląskiego (3 473), dolnośląskiego (2 347), mazowieckiego (2 288), kujawsko-pomorskiego (1 710) oraz wielkopolskiego (1 372). Mniej niż 200 mieszkań łącznie dofinansowano w województwach: lubelskim (195), podlaskim (113) i świętokrzyskim (99).

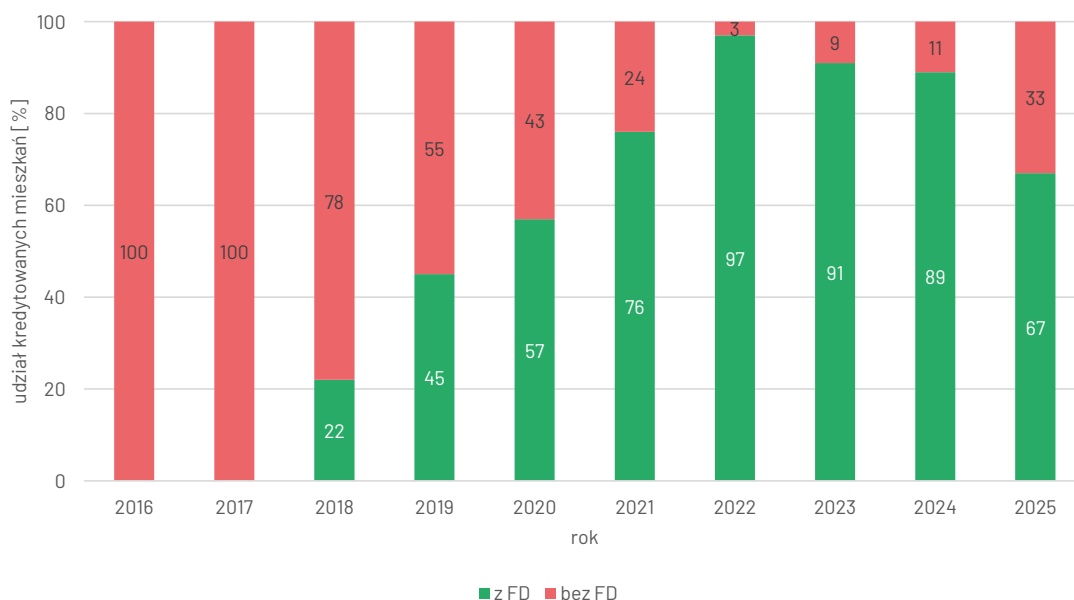
Należy podkreślić, iż **Fundusz Dopłat odgrywa coraz ważniejszą rolę w montażu finansowym inwestycji mieszkaniowych w ramach społecznego budownictwa czynszowego**. Bez dotacji z FD projekty zakładające łączenie kredytu SBC z grantem nie mogą być realizowane, nawet jeśli przyznano preferencyjne finansowanie zwrotne. Pomimo obserwowanej od 2022 r. tendencji wzrostowej liczby mieszkań kredytowanych z SBC (por. Ryc. 5) oraz zwiększenia poziomu grantu z FD, brak zwiększenia dostępnej puli środków skutkować będzie zahamowaniem inwestycji realizowanych przez TBS-y/SIM-y. Zdecydowana większość

Fundusz Dopłat odgrywa coraz ważniejszą rolę w montażu finansowym inwestycji mieszkaniowych w ramach społecznego budownictwa czynszowego.



Ryc. 5. Liczba kredytowanych mieszkań z SBC w latach 2016–2025

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie danych BGK (Program społecznego budownictwa czynszowego (SBC) b.d.)



Ryc. 6. Struktura kredytowanych mieszkań z SBC w latach 2016–2025 względem grantu z FD

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie danych BGK (Program społecznego budownictwa czynszowego (SBC) b.d.)

inwestycji w ramach SBC łączy w montażu finansowym grant z FD. Dotyczy to zwłaszcza przedsięwzięć realizowanych po 2020 r. – por. Ryc. 6. Przykładowo, w 2026 r. Fundusz Dopłat został zasilony wyjątkowo wysoką kwotą, ale pula dotacji przewidzianych na budowę nowych budynków społecznych czynszowych, która wyniosła 1,4 mld zł, została zamknięta w marcu 2026 r.²⁴

²⁴ Pewne dodatkowe, nieznacznej wielkości kwoty mogą zostać dodatkowo przeznaczone na ten cel po 1 czerwca 2026 r., kiedy zostaną udostępnione niewykorzystane środki Funduszu z tytułu innych pozycji dotacyjnych. Wprowadza się również zasadę pierwszeństwa w kolejce po dotacje dla przedsięwzięć łączących grant z preferencyjnym kredytem.

Rządowe deklaracje zwiększenia finansowania Funduszu Dopłat i programu preferencyjnych kredytów powoli przekładają się na praktykę zwiększania mieszkaniowych inwestycji samorządowych. Przykładowo, w Gdańsku w latach 2024–2025 oddano do użytkowania łącznie 148 mieszkań społecznych i komunalnych, podczas gdy w latach 2022–2023 było to łącznie 198 nowych mieszkań. Według Urzędu Miasta Gdańska w latach 2024–2025 miasto koncentrowało się na przygotowaniu i uruchamianiu nowych, dużych inwestycji mieszkaniowych. W Krakowie w latach 2024–2025 nie oddano do użytku żadnych nowych mieszkań komunalnych, ale wyremontowano 807 pustostanów. Miasto Kraków ma nową strategię, planuje w latach 2026–2030 zwiększenie zasobu komunalnego oraz pozyskanie 613 lokali w formule społecznych inicjatyw mieszkaniowych²⁵. W Poznaniu w latach 2024–2025 wybudowano 697 mieszkań; inwestorami były Poznańskie TBS i spółka komunalna Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych. Były to „żniwa” po wcześniejszej fazie przygotowawczej. W Szczecinie w ostatnich dwóch latach powstało łącznie 247 mieszkań społecznych czynszowych, a w poprzedniej dwulatkę – 203; inwestorem było Szczecińskie TBS. Samorządy zgodnie wskazują, że o ile istnieje szansa, by problem niewystarczającej dostępności preferencyjnego finansowania został znacząco złagodzony, istnieją także inne bariery. Są to w szczególności wysokie koszty i ograniczenia infrastrukturalne, a w Szczecinie także ograniczona dostępność kredytów w systemie SBC, która bezpośrednio wpływa na tempo inwestycji. Władze Krakowa jako najpoważniejszą barierę wskazują niedobór gruntów oraz konieczność długotrwałych przygotowań inwestycyjnych. W wielu miastach powtarza się problem rosnących kosztów materiałów budowlanych i robocizny oraz długich procedur administracyjnych, które spowalniają inwestycje (Cieślak-Wróblewska 2026).

Rządowe deklaracje zwiększenia finansowania Funduszu Dopłat i programu preferencyjnych kredytów powoli przekładają się na praktykę zwiększania mieszkaniowych inwestycji samorządowych.

Spółeczne inicjatywy mieszkaniowe, czyli rebranding programu

Wprowadzenie pojęcia społecznej inicjatywy mieszkaniowej (SIM) należy interpretować przede wszystkim jako zmianę nazewnictwa i ram organizacyjnych funkcjonowania podmiotów realizujących społeczne budownictwo

25 Miasto Kraków jest jednym z udziałowców Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej Ziemia Krakowska Krakowski. Ponadto 17 grudnia 2025 r. Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę w sprawie utworzenia własnej spółki realizującej zadania w formule społecznej inicjatywy mieszkaniowej (zob. Zarządzenie nr 2817/2025 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia i przekazania pod obrady Rady Miasta Krakowa projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie utworzenia przez Gminę Miejską Kraków jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w formule społecznej inicjatywy mieszkaniowej).

czynszowe, mającą charakter funkcjonalny i wdrożeniowy, a nie jako powstanie odrębnego – merytorycznie odmiennego – instrumentu polityki mieszkaniowej. W logice programu zarówno TBS-y, jak i SIM-y realizują ten sam podstawowy cel: rozwój zasobu mieszkań na wynajem przy wykorzystaniu preferencyjnych instrumentów finansowych oraz (w zależności od modelu) mechanizmów dotacyjnych. Istotne różnice praktyczne ujawniają się przede wszystkim na poziomie otoczenia instytucjonalnego i wdrożeniowego, w szczególności w przedsięwzięciach realizowanych w formule SIM z udziałem KZN-u oraz w strukturach wielogminnych (zwiększony koszt koordynacji, odmienna ścieżka pozyskiwania gruntów, inne uwarunkowania organizacyjne). Takie ujęcie jest spójne z podejściem badawczym przyjętym w projekcie – w scenariuszu wywiadów przewidywano osobne pytania o ocenę zmiany nazwy, rolę KZN-u w tworzeniu SIM-ów oraz znaczenie grantów w decyzji gmin o wejściu w program.

Ocena zmiany nazwy: ciągłość modelu w percepcji praktyków

Wypowiedzi uczestników badania jakościowego wskazywały, że zmiana nazwy była postrzegana przede wszystkim jako zabieg porządkujący lub komunikacyjny, natomiast sama w sobie nie redefiniowała misji ani sposobu działania podmiotów realizujących społeczne budownictwo czynszowe. W tym ujęciu SIM nie był nowym typem instytucji, lecz formą organizacyjną funkcjonującą w ramach tej samej logiki programu. Oceniając zmianę nomenklatury, rozmówcy odwoływali się zatem raczej do praktycznych warunków działania (instytucjonalnych i finansowych) niż do samej etykiety „SIM”.

Rola KZN-u w tworzeniu SIM-ów: instytucjonalny komponent „nowości”

W kontekście nowej odsłony programu, poza zmianą nazwy, istotnym wyróżnikiem był udział Krajowego Zasobu Nieruchomości w nowo powstających podmiotach. KZN w praktyce pełnił rolę czynnika inicjującego i organizującego nowe spółki. W materiałach z wywiadów pogłębionych KZN pojawiał się jako podmiot, którego udział mógł być warunkiem uruchomienia inicjatywy w danej gminie, a jednocześnie jako element odróżniający część SIM-ów od spółek tworzonych wyłącznie przez gminy. W konsekwencji nowość SIM-ów w znaczeniu wdrożeniowym wynikała w większym stopniu z włączenia KZN-u do określonej grupy przedsięwzięć niż z samego rebrandingu.

SIM „KZN-Wielkopolska”²⁶

SIM KZN-Wielkopolska sp. z o.o. utworzono 3 marca 2022 r. Jej współnikami są KZN, 19 gmin z terenu Wielkopolski i 2 gminy z woj. zachodniopomorskiego. Z tego 17 stanowią gminy miejsko-wiejskie, 4 są gminami wiejskim, a 1 – miejską. KZN wniósł do spółki aportem nieruchomości w dwóch gminach (Mięścisko, Sompolno). Szacunkowe plany zakładają realizację 1 060 mieszkań.

Według stanu na 28 lutego 2026 r. spółka SIM KZN-Wielkopolska oddała do użytkowania 54 mieszkania. W trakcie realizacji jest łącznie 247 mieszkań z terminem zakończenia 31 sierpnia 2026 r. W tych budynkach nie ma garaży podziemnych, wszystkie zaplanowane miejsca postojowe znajdują się na zewnątrz i nie ma lokali użytkowych.

Średni koszt budowy 1 m² powierzchni użytkowej mieszkań w latach 2023–2026 wynosił ok. 9 400 zł. Struktura procentowa źródeł finansowania jest następująca:

- Fundusz Dopłat – ok. 30%²⁶;
- Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa – 10%;
- Plan Rozwojowy – 25% netto (ok. 22% brutto),
- grant OZE (odnawialne źródła energii) – 5% netto (ok. 4,5% brutto);
- finansowanie zwrotne – kredyt na społeczne budownictwo czynszowe – ok. 30%;
- partycypacje – od 1 do 10%.

W kilku przypadkach spółka inwestuje również środki uzyskane wcześniej w ramach RFRM, w wysokości 3 mln zł dla każdej gminy.

SIM KZN-Wielkopolska udostępnia mieszkania w podstawowej formule na zasadach wynikających z ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa. Z uwagi na fakt, że większość udziałowców stanowią małe gminy miejsko-wiejskie i wiejskie, wysokość partycypacji nie przekracza 10% kosztów budowy. Spółka nie buduje mieszkań na podnajem – to znaczy ze wsparciem bezzwrotnym w wysokości 80% ze środków Funduszu Dopłat. Nabory najemców na wszystkie zakończone i realizowane aktualnie inwestycje są prowadzone w trybie określonym przepisami dla KPO. Podstawowym



Fot. 1. Budynek SIM KZN Wielkopolska w Ostrowitem

Źródło: materiał SIM KZN Wielkopolska

26 Przedstawione informacje pochodzą bezpośrednio od spółki oraz ze strony internetowej KZN (Istniejące SIM b.d.).

27 Gminy, w których realizowane są inwestycje małe, o relatywnie niskiej wartości gruntu.

warunkiem ubiegania się o przydział lokalu w zasobach realizowanych przez SIM KZN-Wielkopolska jest brak tytułu do innego lokalu na terenie całego kraju. Nie ma wymogu dotyczącego górnej granicy dochodów.

Plany rozwojowe na lata 2027–2030:

- spółka intensywnie pozyskuje nowych udziałowców, w 2025 r. dołączyło 4 nowych, w roku 2026 spodziewane jest przyjęcie kolejnych 3 lub 4 nowych gmin;

- w 2026 r. przewiduje się możliwość rozpoczęcia kolejnych 2 lub 3 nowych inwestycji, a w perspektywie do końca roku 2028 zrealizowanie inwestycji mieszkaniowych we wszystkich pozostałych 14 gminach.

Szacuje się, że do końca roku 2030 spółka będzie dysponowała około 680 mieszkaniami. Po tym czasie planowane są dalsze inwestycje w części gmin, w których popyt na mieszkania będzie nadal niezaspokojony.

Znaczenie grantów w decyzjach gmin: bodziec wejściowy i mechanizm aktywizacji

Trzecim elementem, który scenariusz badania traktował jako kluczowy dla wyjaśnienia dynamiki SIM-ów, była rola grantów w decyzjach gmin o wejściu do programu. W ujęciu uczestników badań instrumenty grantowe funkcjonowały jako bodziec aktywizujący samorządy – obniżały barierę wejścia, wspierały proces tworzenia spółki oraz wzmacniały zasadność decyzji o podjęciu przedsięwzięcia mieszkaniowego w formule społecznego budownictwa czynszowego. W konsekwencji w praktyce wdrożeniowej to właśnie połączenie bodźca finansowego z udziałem instytucjonalnym KZN-u w większości inicjatyw powoływania spółek SIM tworzyło warunki, w których *rebranding* przekładał się na decyzje organizacyjne i inwestycyjne gmin.

W rezultacie interpretacja SIM-u jako rebrandingu wymagała rozdzielenia dwóch poziomów: formalno-nazewniczego, który w ocenie praktyków miał znaczenie ograniczone, oraz poziomu instytucjonalno-finansowego, który przesądzał o tym, czy i w jakiej skali gminy brały udział w programie

Trzecim elementem, który scenariusz badania traktował jako kluczowy dla wyjaśnienia dynamiki SIM-ów, była rola grantów w decyzjach gmin o wejściu do programu.

i uruchamiały przedsięwzięcia. W tej perspektywie rola KZN-u i mechanizmy grantowe stanowiły kluczowe elementy wyjaśniające specyfikę SIM-u jako współczesnej odsłony programu społecznego budownictwa czynszowego.

Należy zauważyć, że zaangażowanie KZN-u w rozwój społecznego budownictwa czynszowego poprzez obejmowanie udziałów w SIM-ie drogą aportu nieruchomości gruntowych miało dotychczas ograniczoną skalę. W 50 społecznych inicjatywach mieszkaniowych, w których jednym z udziałowców jest KZN, swoje udziały ma łącznie 525 gmin (*Istniejące SIM b.d.*). Aport nieruchomości miał miejsce w 30 SIM-ach z udziałem KZN-u, łącznie w 67 gminach. Stanowiło to 12,8% gmin współpracujących z KZN-em. Dane te wskazują, że potencjał wsparcia rozwoju społecznego budownictwa czynszowego poprzez aport gruntów pozostaje częściowo niewykorzystany.

Rozwój SIM-ów

W celu uchwycenia faktycznej skali oraz przestrzennego zróżnicowania rozwoju społecznych inicjatyw mieszkaniowych przedstawiono szczegółowe dane dotyczące realizowanych i planowanych inwestycji SIM na poziomie gmin. Uzyskano je dzięki uprzejmości KZN-u. Na Ryc. 7 i 8 zilustrowano skalę działań prowadzonych na poziomie gmin. Prezentowane mapy przedstawiają sytuację na styczeń 2025 r. i obejmują wyłącznie spółki z udziałem KZN-u.

Należy jednocześnie podkreślić, że obok SIM-ów organizowanych z udziałem KZN-u funkcjonują społeczne inicjatywy mieszkaniowe tworzone samodzielnie przez pojedyncze gminy, ewentualnie dwie lub kilka gmin. Brakuje jednak spójnych i porównywalnych danych charakteryzujących skalę oraz strukturę działalności tych podmiotów, co uniemożliwia ich pełne uwzględnienie w analizie ilościowej. W celu zobrazowania zróżnicowania form organizacyjnych SIM-ów można wskazać pojedyncze przykłady takich inicjatyw zaangażowanych w realizację mieszkań na wynajem, które jednak nie tworzą kompletnego obrazu tego segmentu. SIM Rumia zrealizował budowę 32 mieszkań na zasadach SBC²⁸, Chełmińska Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa wybudowała 44 mieszkania na wynajem, korzystając z dofinansowania z Funduszu Dopłat i RFRM. W Przytocznej w budowie jest blok z 30 mieszkaniami na wynajem realizowany przez Lubuski SIM będący spółką pięciu gmin: Szprotawy, Przytoczna, Sulęcina, Torzymia i Trzciela. Budynek z 22 mieszkaniami na wynajem powstał w Nowym Miasteczku, udziałowcami SIM Nowe Miasteczko są Regionalne TBS w Zielonej Górze i gmina Nowe Miasteczko.

28 Kredyt udzielony SIM Rumia był pierwszym kredytem pozyskanym z BGK w ramach programu rządowego przez społeczną inicjatywę mieszkaniową.

SIM Rumia²⁹

2 września 2021 r. w Rumi powstała spółka SIM Rumia sp. z o.o. Jej jedynym udziałowcem jest gmina miejska Rumia, a kapitał zakładowy wynosi 23,6 mln zł. Poza podstawową działalnością SIM Rumia administruje budynkami komunalnymi w mieście, prowadzi program „Mieszkanie za remont” i współpracuje z miastem w zakresie rozwoju mieszkalnictwa komunalnego. U podstaw decyzji zarządu miasta o utworzeniu własnej, jednoosobowej spółki leżało przekonanie, że dzięki temu miasto będzie miało szerszy wachlarz możliwości działania na rzecz miasta.

Pierwszą inwestycją spółki była budowa budynku mieszkalnego przy ul. Reja. Znajdują się w nim 32 lokale mieszkalne oraz 32 miejsca w podziemnej hali garażowej. Budynek został oddany do użytku w styczniu 2025 r. i od samego początku był zamieszkały w 100%. Sfinansowano go ze środków Funduszu Dopłat, Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa, kredytu SBC oraz partycypacji lokatorów w wysokości 20% kosztów inwestycji. Mieszkania są wynajmowane w podstawowej formule najmu społecznego – z partycypacją i na czas nieoznaczony. Po zdobyciu przez spółkę dodatkowego grantu z BGK budynek został wyposażony dodatkowo w pompę ciepła i instalację fotowoltaiczną, co pozwoliło zmniejszyć koszty utrzymania części wspólnych oraz dostarczać mieszkańcom podgrzaną wodę.



Fot. 2. Budynek SIM Rumia sp. z o.o., ul. Reja 18

Źródło: materiały SIM Rumia

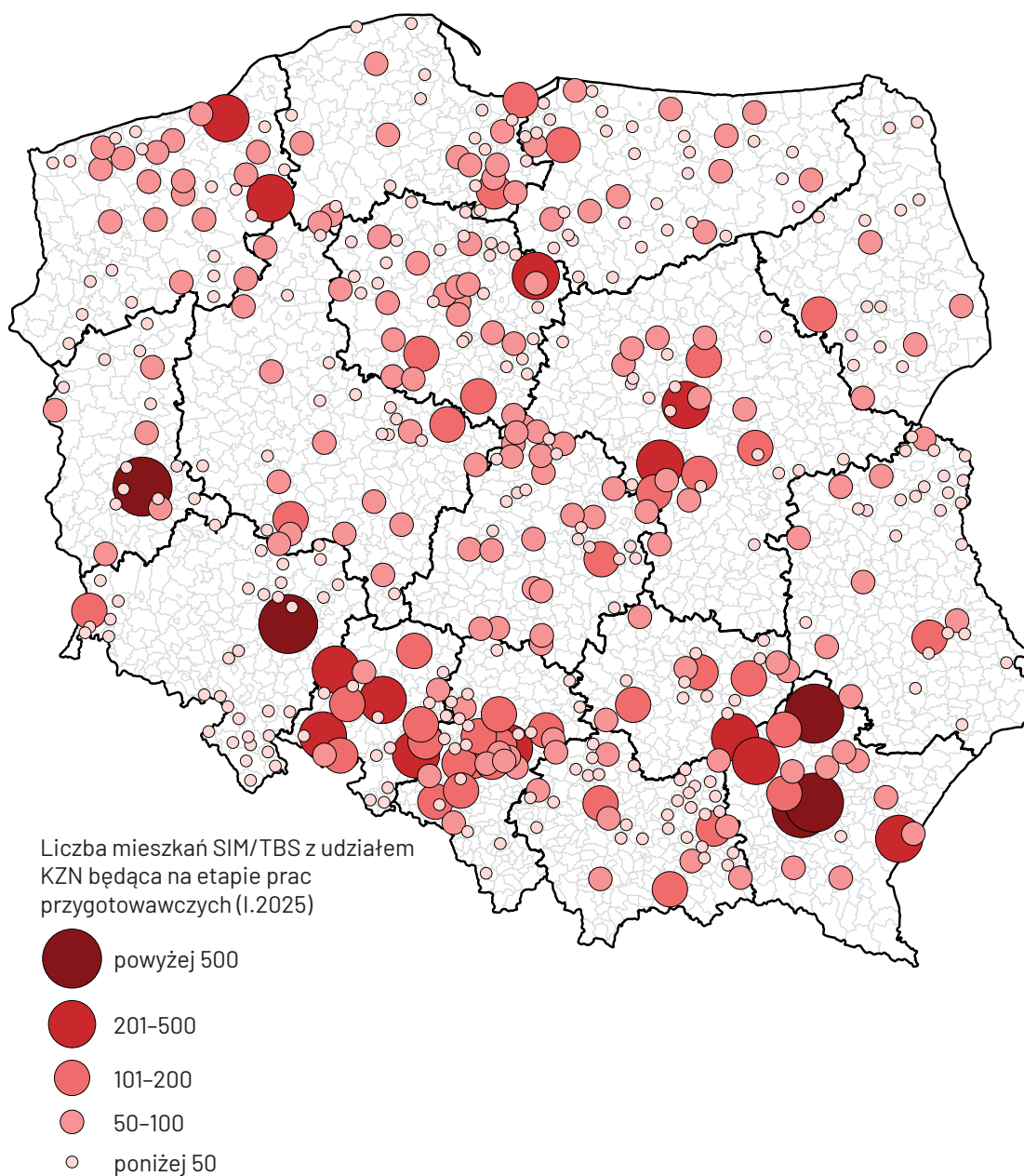
SIM Rumia planuje na przełomie 2026 i 2027 r. wybudować 101 mieszkań i jeden lokal użytkowy przeznaczony na wynajem. Będzie to przedszkole lub żłobek, ponieważ osiedle będzie realizowane w nowej dzielnicy miasta. Powstaną 4 budynki z zielonymi dachami, instalacją fotowoltaiczną, pompami ciepła, wiatrakami i miejskim ogrzewaniem sieciowym. Zaprojektowano także rozległe tereny zieleni. Spółka pozyskała na tę inwestycję ponad 3 mln zł z RFRM, a szczegółowe terminy realizacji są zależne od dostępności środków FD i kredytu SBC (edycja wiosenna 2026 r.).

Szczególnym celem spółki jest przekazanie potencjalnym najemcom szczegółowej i pełnej wiedzy o zasadach oraz warunkach najmu mieszkań w programie społecznego budownictwa czynszowego. Zainteresowanie najmem mieszkań w nowej inwestycji jest duże, również z tego względu, że pierwszy budynek spółki cieszy się ogromnym zainteresowaniem.

29 Przedstawione informacje pochodzą bezpośrednio od spółki oraz ze strony internetowej KRS (zob. Aneks metodologiczny).

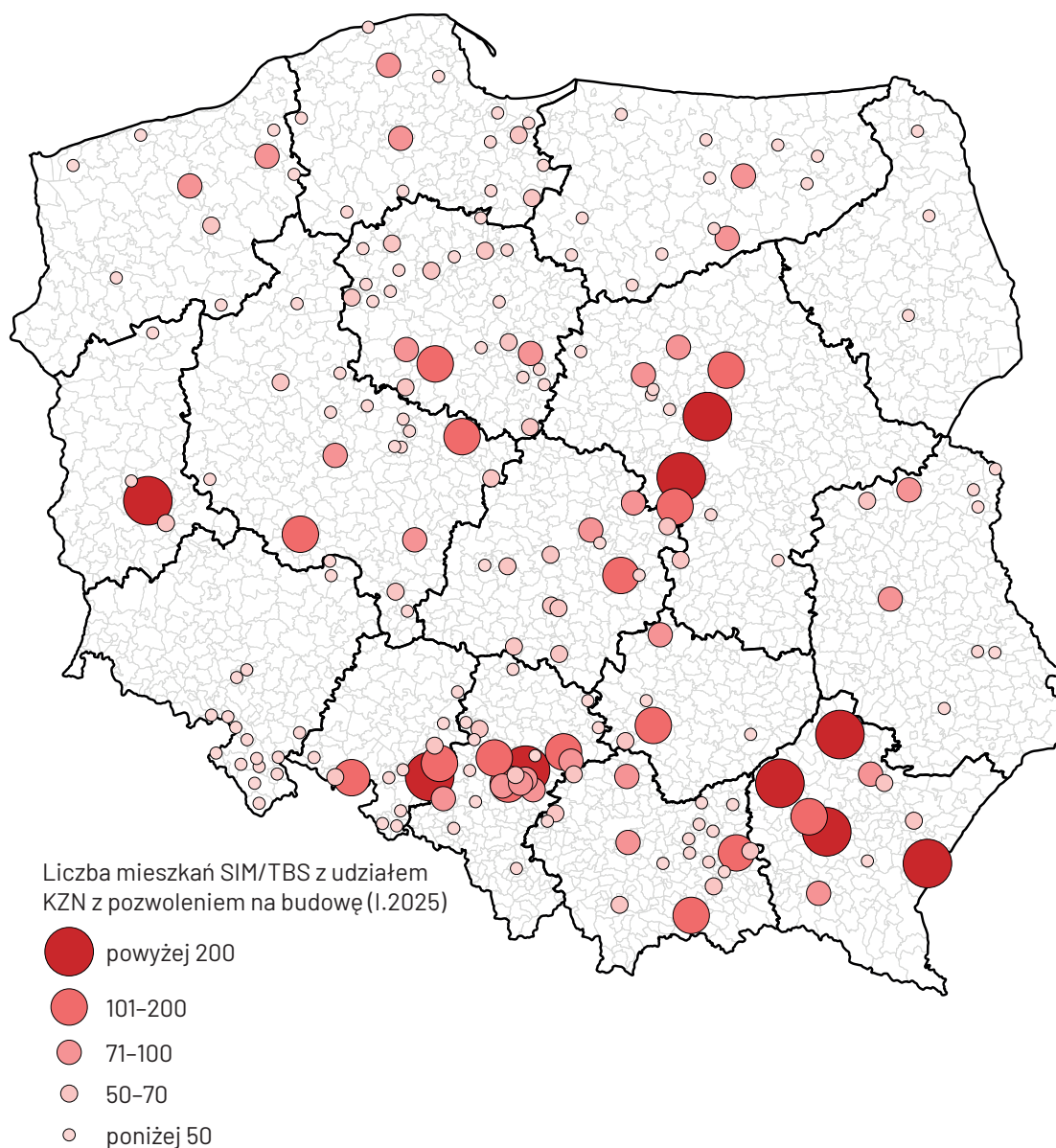
Zgodnie z danymi KZN-u w styczniu 2025 r.:

- liczba mieszkań SIM-ów/TBS-ów z udziałem KZN-u na etapie prac przygotowawczych wynosiła 30 895;
- liczba mieszkań SIM-ów/TBS-ów z udziałem KZN-u mających pozwolenie na budowę wynosiła 12 340;
- liczba mieszkań SIM-ów/TBS-ów z udziałem KZN-u, których budowę rozpoczęto, wynosiła 4 322;
- liczba mieszkań SIM-ów/TBS-ów z udziałem KZN-u, których budowę zakończono, wynosiła 242.



Ryc. 7. Liczba potencjalnych mieszkań SIM-ów/TBS-ów z udziałem KZN-u będąca na etapie prac przygotowawczych według stanu na styczeń 2025 r.

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie danych udostępnionych przez KZN



Ryc. 8. Liczba mieszkań SIM-ów/TBS-ów z udziałem KZN-u posiadających pozwolenie na budowę – stan na styczeń 2025 r.

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie danych udostępnionych przez KZN

Perspektywy rozwoju społecznego budownictwa czynszowego i scenariusze rozwoju programu

Nabór wniosków kredytowych dla społecznego budownictwa czynszowego został przedłużony na 2025 r. (marzec i wrzesień 2025)³⁰. Nie zmieniono natomiast limitu środków na preferencyjne finansowanie BSK ani powiązanej

³⁰ Na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2024 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania.

z tym limitem kwoty dopłat dla BGK. Oznacza to, w obecnym stanie prawnym, że nabór wniosków w 2025 r. miał niskie pułapy kwalifikacji.

Zwiększenie wolumenu kredytów na społeczne budownictwo czynszowe w 2026 r. do poziomu 2,15 mld zł stało

się możliwe dzięki zawarciu nowej umowy między Ministerstwem Finansów, Ministerstwem Rozwoju i Technologii oraz BGK w sprawie dopłat dla BGK, zasileniu Funduszu Dopłat w odrębnej kategorii dotyczącej obsługi rządowego programu preferencyjnego finansowania zwrotnego przez BGK oraz zagwarantowaniu w FD wystarczającej kwoty na granty dla TBS-ów/SIM-ów korzystających z kredytu SBC³¹.

Ustawa dotycząca Funduszu Dopłat (*Ustawa z dnia 21 lutego 2025 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw* [przekazana do Senatu]) nie precyzuje zakresu środków przeznaczonych na finansowanie społecznego budownictwa czynszowego, zmiana limitu i budżetu Funduszu Dopłat nie gwarantuje pełnego finansowania zapotrzebowania wynikającego z rządowych programów wspierania społecznego budownictwa czynszowego (grantów i preferencyjnych kredytów).

Od pewnego czasu diskutowany jest w Ministerstwie Rozwoju i Technologii, BGK, środowiskach samorządu terytorialnego, zrzeszeń towarzystw budownictwa społecznego i eksperckich projekt programu społecznego budownictwa czynszowego pod hasłem „SBC2”. 19 maja 2026 r. do programu prac Rady Ministrów został wpisany *Projekt ustawy o społecznych zasobach mieszkaniowych i wsparciu inwestycji mieszkaniowych* (UA13). Jego podstawowe założenia w zakresie finansowania mieszkalnictwa społecznego sprowadzają się do oprocentowania preferencyjnego na poziomie WIBOR 3M, jednak nie większego niż 1%, oraz wydłużenia okresu spłaty kredytu do 50 lat. BGK zakłada, że na takich warunkach można by zrealizować w ciągu 5 lat ok. 50–60 tys. mieszkań z wykorzystaniem ok. 22 mld zł kwoty kredytu. Dopłata do oprocentowania kosztowałaby budżet państwa ok. 24 mld zł w ciągu 50 lat³². Projekt ustawy przewiduje konsolidację obowiązujących regulacji prawnych w obszarze wsparcia budownictwa mieszkaniowego poprzez uchylenie trzech ustaw

Nabór wniosków kredytowych dla społecznego budownictwa czynszowego został przedłużony na 2025 r. (marzec i wrzesień 2025).

31 Standardowa struktura finansowania inwestycji TBS/SIM to: 45% – grant ze środków Funduszu Dopłat, 35% – preferencyjny kredyt z BGK, 10% – partycypacja przyszłych najemców w kosztach budowy, 5% – grunt.

32 W tym modelu dopłata dla BGK byłaby stosowana odrębnie na każdy rok, co oznacza, że wartość realna tej dopłaty byłaby w późniejszych latach dużo niższa.

i zastąpienie ich jednolitym aktem prawnym, chodzi o: *Ustawę z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych, Ustawę z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz Ustawę z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych*

w pierwszych latach najmu mieszkania.

Planuje się wyodrębnienie dwóch kate-

gorii zasobów: społecznego zasobu

czynszowego oraz społecznego zasobu

lokatorskiego. Będą im odpowiadały

odrębne kryteria dochodowe i zasady

w kosztach budowy. Mówi się również

o wzmocnieniu roli gmin w kształ-

towaniu działalności inwestorów

mieszkalnictwa społecznego, w tym

funkcji kontrolnej. W założeniach

pojawia się również możliwości utwo-

rzenia rady najemców, która będzie

miała możliwość opiniowania istotnych dla mieszkańców działań spółki.

Instrumenty bezzwrotne będą kierowane bezpośrednio do inwestora. Wyższy

poziom wsparcia będzie dostępny dla społecznego zasobu czynszowego,

a niższy dla zasobu lokatorskiego. Gminy będą miały zróżnicowany poziom

wsparcia w relacji do ich dochodów własnych oraz aktywności w tworzeniu

mieszkań dostępnych bez udziału środków publicznych. Przewiduje się

wprowadzenie całkowitego zakazu zbywania na rzecz najemców mieszkań

wybudowanych z bezzwrotnym finansowym wsparciem. Zakaz dotyczyć

będzie zarówno społecznego zasobu czynszowego i społecznego zasobu

lokatorskiego, jak i mieszkaniowego zasobu gminy. Jednocześnie proponuje

się, by w przypadku gdy mieszkanie wchodzące w skład społecznego zasobu

czynszowego utworzone zostanie wyłącznie z wykorzystaniem wsparcia

zwrotnego, jego własność mogła zostać przeniesiona na najemcę.

Te propozycje nowych rozwiązań prawnych są jeszcze ogólne, należy

oczekiwać zmian wskutek konsultacji międzyresortowych i społecznych.

Dość precyzyjnie określono już jednak nowe zasady finansowania.

Część środowisk eksperckich podkreśla, że stosowanie wyso-

kiego poziomu dotacji w finansowaniu społecznego budownictwa

czynszowego jest nieefektywne ekonomicznie, prowadzi do uzależnienia

gmin od budżetu centralnego oraz jest – zważywszy na skalę potrzeb

w kraju – niemożliwe do utrzymania w dłuższej perspektywie. Aktualnie

możliwe jest pozyskanie dotacji nawet na poziomie 95% kosztów

(dotacja z FD – 80% – oraz dodatkowe dofinansowanie za wysoką

efektywność energetyczną na poziomie 15%). Proponuje się, by dota-

cje ze środków Funduszu Dopłat na podstawowe cele, czyli:

Część środowisk eksperckich podkreśla, że stosowanie wysokiego poziomu dotacji w finansowaniu społecznego budownictwa czynszowego jest nieefektywne ekonomicznie, prowadzi do uzależnienia gmin od budżetu centralnego oraz jest (...) niemożliwe do utrzymania w dłuższej perspektywie.

- dotacja dla gmin lub jednoosobowych spółek komunalnych (innych niż TBS/SIM) w wysokości 80% kosztów na realizację przez gminy lub spółki komunalne mieszkań (budowę, remont, zmianę użytkowania) wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy³³;
- dotacja dla gmin lub związków międzygminnych w wysokości 45% kosztów na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na tworzeniu lokali mieszkalnych na wynajem powstających w wyniku realizacji inwestycji przez inwestora innego niż gmina albo związek międzygminny w oparciu o umowę z gminą – beneficjentem wsparcia³⁴;
- dotacja dla gmin lub związków międzygminnych w wysokości 80% kosztów, gdy inwestorem jest TBS/SIM lub spółka gminna, jeżeli utworzone z udziałem gminy albo związku międzygminnego jako beneficjentem wsparcia lokale mieszkalne zostaną wynajęte przez gminę albo związek międzygminny z prawem do podnajmowania osobom fizycznym bez zgody TBS-u/SIM-u albo spółki gminnej³⁵;

były finansowane z wysoce preferencyjnych kredytów, np. oprocentowanych na poziomie 0%, nawet na 100% kosztów. Pieniądze ze spłat kredytów mogą być reinwestowane na potrzeby społecznego budownictwa czynszowego. Formuła kredytu daje dodatkową kontrolę zasadności i kosztów przedsięwzięcia ze strony instytucji kredytującej. Dostępność wysokich dotacji spowodowała wzrost kosztów inwestycji w mieszkania komunalne. Programy adresowane do najbardziej wrażliwych grup adresatów, np. osób z niepełnosprawnościami, seniorów, osób wychodzących z kryzysu bezdomności, najemców mieszkań wspomaganych czy treningowych byłyby natomiast nadal współfinansowane w wysokim stopniu środkami dotacyjnymi.

Powyższy scenariusz finansowania społecznego budownictwa czynszowego mógłby być przygotowany i wdrożony w ramach systemowej, dużej reformy polityki mieszkaniowej państwa, obejmującej też system dodatków mieszkaniowych, zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów i innych regulacjach, dotyczących np. dochodów własnych gmin. Istotą takiej reformy byłoby oddzielenie funkcji socjalnej mieszkalnictwa (realizowanej przez system pomocy społecznej w formie zreformowanych dodatków mieszkaniowych) od funkcji ekonomicznej – samofinansowania się społecznych zasobów czynszowych w fazie eksploatacji z przychodów czynszowych pozwalających na spłatę zaciąganych na budowę kredytów oraz finansowania kosztów zarządzania i utrzymania zasobów.

33 Na podstawie art. 3. *Ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych.*

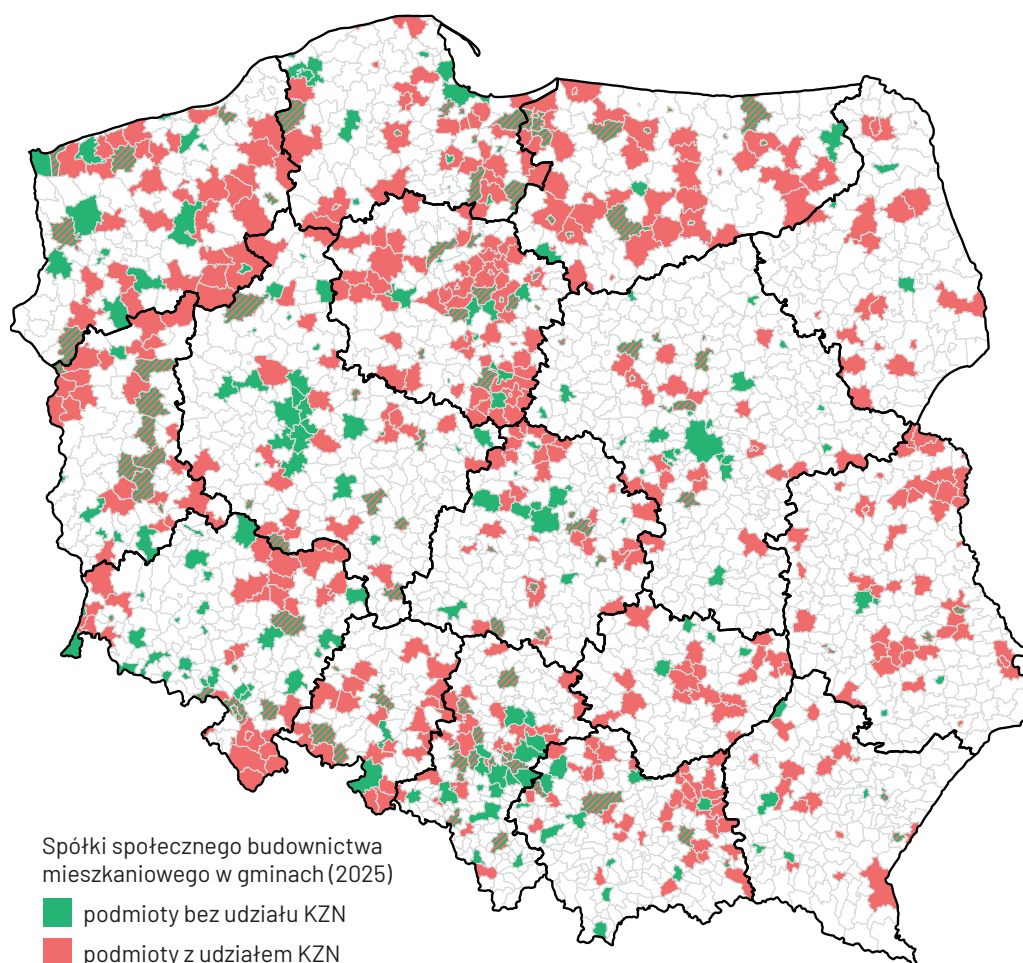
34 Na podstawie art. 5 *Ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych.* W tym modelu dotacja jest łączona z preferencyjnym finansowaniem zwrotnym z BGK.

35 Na podstawie art. 5a *Ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych.* W tym modelu powstają zasoby o funkcjach zasobu komunalnego. Nie wchodzi one w skład mieszkaniowego zasobu gminy, pozostają własnością inwestora i są przez niego zarządzane.

Funkcjonowanie TBS-ów/SIM-ów

Geografia podmiotów

Analiza jednostek TBS i SIM, przeprowadzona na podstawie badań własnych, pozwoliła zidentyfikować łącznie 300 aktywnych podmiotów działających w formule społecznego budownictwa czynszowego w 713 gminach (por. Ryc. 9). W tej grupie znajdują się również trzy spółki funkcjonujące na zasadach właściwych dla TBS, mimo że nie posługują się tą nazwą. Są to: Częstochowa Violinowa Sp. z o.o., Otwocki Zakład Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. oraz Komunalne Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Karczewie.



Ryc. 9. Lokalizacja gmin, w których działają TBS-y/SIM-y według stanu na koniec 2025 r.

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie badań własnych

W porównaniu ze stanem na koniec 2015 r., gdy inwestycje TBS koncentrowały się przede wszystkim w miastach średnich i dużych, obecny rozkład przestrzenny podmiotów wskazuje na wyraźne poszerzenie zasięgu terytorialnego społecznego budownictwa czynszowego. Szczególnie istotną rolę odegrały w tym procesie SIM-y będące współwłasnością małych gmin (miejskich, miejsko-wiejskich, wiejskich) oraz te we wschodniej Polsce, gdzie wcześniej działalność TBS-ów była ograniczona.

Większa aktywność SIM-ów w mniejszych ośrodkach oznacza częściowe przesunięcie ciężaru rozwoju sektora z dużych miast w kierunku bardziej rozproszonej struktury terytorialnej, co prowadzi do zwiększania dostępności zasobów społecznego budownictwa czynszowego na obszarach dotychczas objętych nimi w mniejszym stopniu. Wiążą się z tym jednak ryzyka organizacyjne (zarządzanie należącą do wielu gmin spółką, szczególnie z nieznacznym, rozproszonym zasobem) oraz inwestycyjne (niskie zainteresowanie budownictwem czynszowym w małych miejscowościach z tradycjami budownictwa jednorodzinnego).

Charakterystyka ekonomiczno-organizacyjna³⁶

Struktura wiekowa

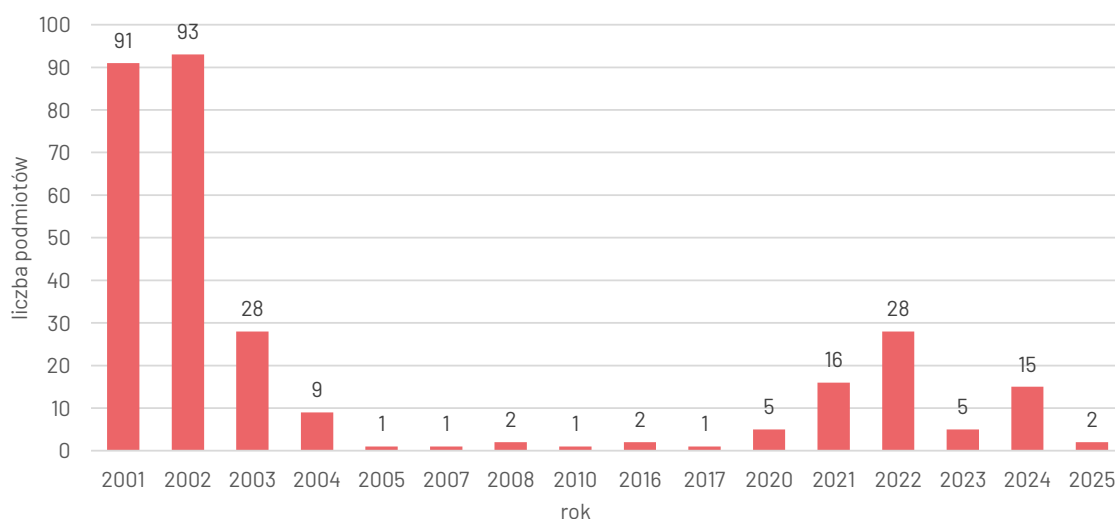
Analiza okresu funkcjonowania TBS-ów i SIM-ów, oparta na danych rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym, pozwoliła określić strukturę czasową rozwoju podmiotów działających w formule społecznego budownictwa czynszowego (por. Ryc. 10).

Rozkład dat rejestracji wskazuje na silne zróżnicowanie wieku instytucjonalnego sektora oraz jego wyraźne falowy charakter rozwoju. Najliczniejszą grupę stanowią podmioty zarejestrowane na przełomie lat 1990. i pierwszej dekady XXI w., przy czym szczególnie wysoka koncentracja rejestracji przypada na pierwsze lata funkcjonowania Krajowego Rejestru Sądowego. Należy jednak podkreślić, że KRS został uruchomiony w 2001 r., a część spółek powstałych wcześniej była w tym okresie jedynie formalnie przerejestrowywana do nowego systemu ewidencyjnego. W związku z tym data rejestracji w KRS nie zawsze odpowiada momentowi faktycznego rozpoczęcia działalności przez TBS. Pomimo tego ograniczenia ogólny rozkład rejestracji w KRS pozostaje spójny z okresami intensywnego rozwoju społecznego budownictwa czynszowego finansowanego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Po wygaszeniu KFM-u obserwowany jest długotrwały okres wyraźnego spadku liczby nowo powstających podmiotów, trwający do drugiej dekady XXI w. Kolejne ożywienie rejestracyjne następuje od 2021 r. i jest związane z uruchomieniem nowego programu finansowania oraz kredytowego i dotacyjnego (dotacje dla gmin obejmujących udziały w spółkach) formuły społecznych inicjatyw mieszkaniowych, związanej z dofinansowaniami dla gmin obejmujących udziały w SIM-ie oraz aktywnością organizacyjną KZN-u. W tej grupie dominują podmioty relatywnie młode,

³⁶ W tej części opracowania źródłem informacji są sprawozdania spółek rejestrowane w KRS. Nie w każdym sprawozdaniu TBS-u/SIM-u podane zostały wszystkie podstawowe informacje w sposób co najmniej umożliwiający analizę porównawczą. Stąd dla analizy poszczególnych cech przedstawiono w nawiasie liczbę obserwacji, tj. sprawozdań spółek zawierających daną informację.

o krótkim stażu funkcjonowania, co ma istotne konsekwencje dla ich profilu finansowego, zdolności kredytowej oraz struktury kosztów działalności.

W celu pogłębienia analizy oraz ograniczenia wpływu formalnych przerejestrowań, na kolejnym etapie wykorzystano dane pochodzące ze sprawozdań z działalności za 2024 r., które pozwoliły na identyfikację dat faktycznego rozpoczęcia działalności operacyjnej dla 249 podmiotów (por. Ryc. 11). Rozkład dat wskazanych w sprawozdaniach potwierdza falowy



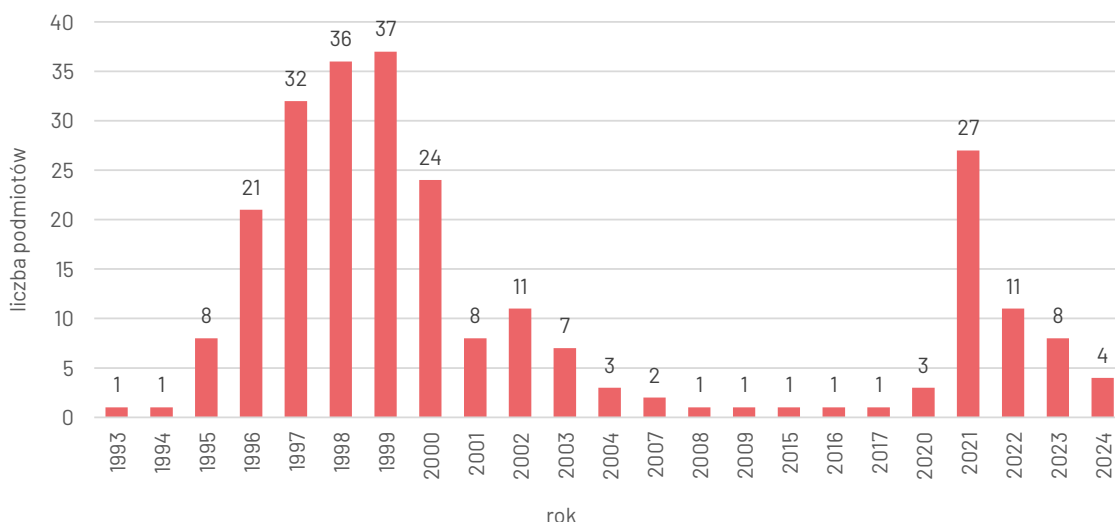
Ryc. 10. Lokalizacja TBS-ów/SIM-ów według daty rejestracji w KRS

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie analizy danych KRS

charakter rozwoju sektora, jednocześnie precyzując skalę pierwszej fali instytucjonalnej. Największa liczba podmiotów rozpoczęła działalność w latach 1996–2000, ze szczególną koncentracją w okresie 1997–1999, co bezpośrednio wiąże się z czasem potrzebnym na zawiązanie nowych spółek po wejściu w życie ustawy i funkcjonowaniem Krajowego Funduszu Mieszkaniowego jako kluczowego instrumentu finansowania inwestycji realizowanych przez TBS.

Po roku 2000 nastąpiło wyraźne załamanie dynamiki powstawania nowych podmiotów, które utrzymało się aż do drugiej dekady XXI w. W tym okresie nowe rejestracje miały charakter incydentalny, a działalność istniejących TBS-ów koncentrowała się przede wszystkim na zarządzaniu już wytworzonym zasobem. Kolejna zmiana dynamiki była widoczna po 2016 r., wraz z uruchomieniem programu SBC oraz rozwojem formuły SIM. Szczególnie intensywne ożywienie rejestracyjne obserwowano w latach 2021–2022, co koreluje z rozszerzeniem instrumentów wsparcia oraz aktywną rolą Krajowego Zasobu Nieruchomości.

Zestawienie obu rozkładów wskazuje na wyraźny dualizm instytucjonalny sektora TBS i SIM, w którym współistnieją dojrzałe podmioty zarządzające rozbudowanym, starzejącym się zasobem mieszkaniowym oraz młode spółki znajdujące się na wczesnym etapie działalności, skoncentrowane na realizacji nowych inwestycji, często pierwszych w danej spółce i/lub lokalizacji. Zróznicowanie to ma kluczowe



Ryc. 11. TBS-y/SIM-y według daty utworzenia spółki wskazanej w sprawozdaniu z działalności za 2024 r.

Źródło: opracowanie © Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie analizy sprawozdań z działalności (N=249)

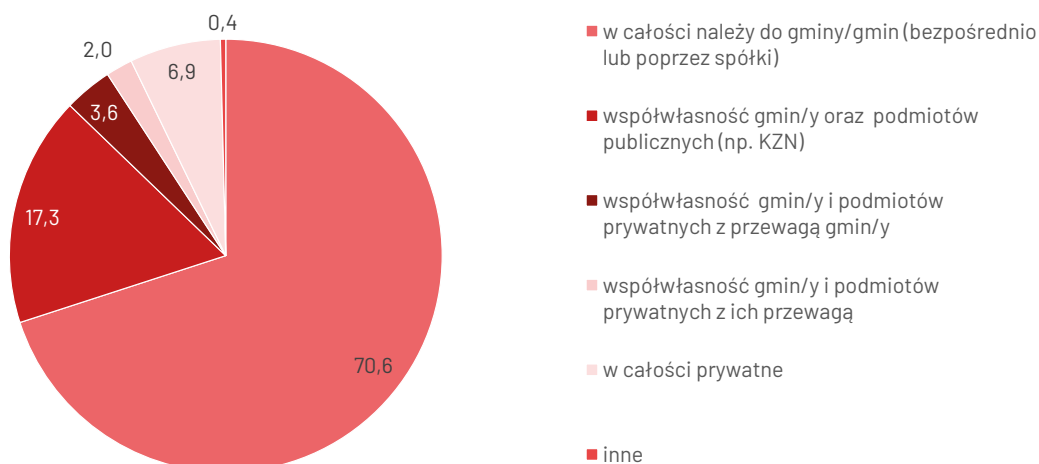
znaczenie dla dalszej analizy sytuacji finansowej, potrzeb remontowych oraz zdolności rozwojowych poszczególnych grup podmiotów.

Struktura właścicielska

Analiza struktury właścicielskiej TBS-ów i SIM-ów, oparta na danych ze sprawozdań z działalności (N=250), jednoznacznie wskazuje na dominację podmiotów z większościowym udziałem jednostek samorządu terytorialnego (por. Ryc. 12). Taki model własnościowy potwierdza publiczny charakter społecznego budownictwa czynszowego oraz silne osadzenie TBS-ów i SIM-ów w lokalnych systemach gminnej polityki mieszkaniowej.

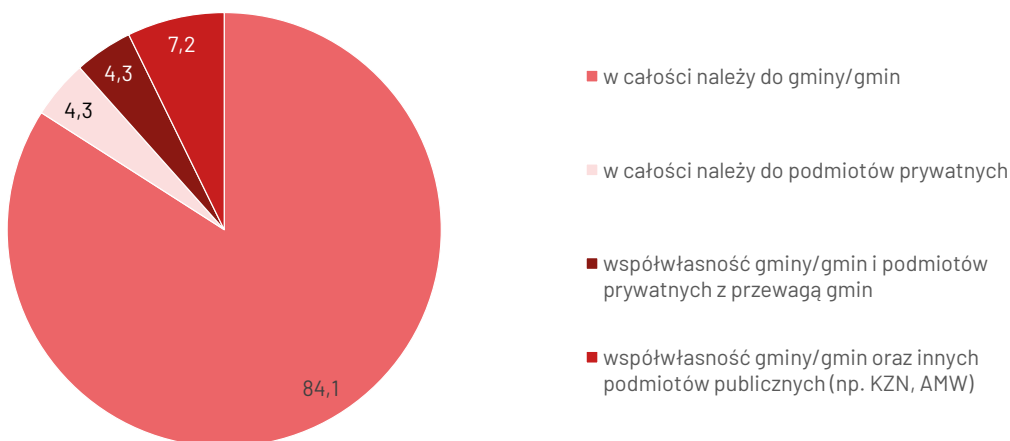
W badaniu ankietowym (N=69) struktura ta została potwierdzona, przy czym w podziale na TBS-y i SIM-y widoczne są istotne różnice, co ilustrują Ryc. 13 i 14. Wśród TBS-ów dominuje model jedno- lub – rzadziej – wielogminny, często z długoletnią historią współpracy z samorządem. W przypadku SIM-ów częściej występują struktury wielopodmiotowe, obejmujące kilka lub kilkanaście gmin³⁷, a także udział Krajowego Zasobu Nieruchomości, co odzwierciedla odmienną ścieżkę ich powoływania. Taki model własnościowy zwiększa potencjał skali realizowanych inwestycji, ale jednocześnie komplikuje proces decyzyjny i wymaga większej zdolności koordynacyjnej pomiędzy udziałowcami. Warto podkreślić, że w tym modelu obsługiwane są gminy o słabszym potencjalnym zapotrzebowaniu na społeczne mieszkania czynszowe.

³⁷ Z danych na stronie KZN-u wynika, że 11 SIM-ów z udziałem KZN-u ma pomiędzy 15 a 19 udziałowców (poza samym KZN-em). Dwa SIM-y mają po 5 udziałowców, jeden SIM ma 4 udziałowców, a 1/3 SIM-ów należy do jednej gminy oraz KZN-u (zob. *Istniejące SIM b.d.*).



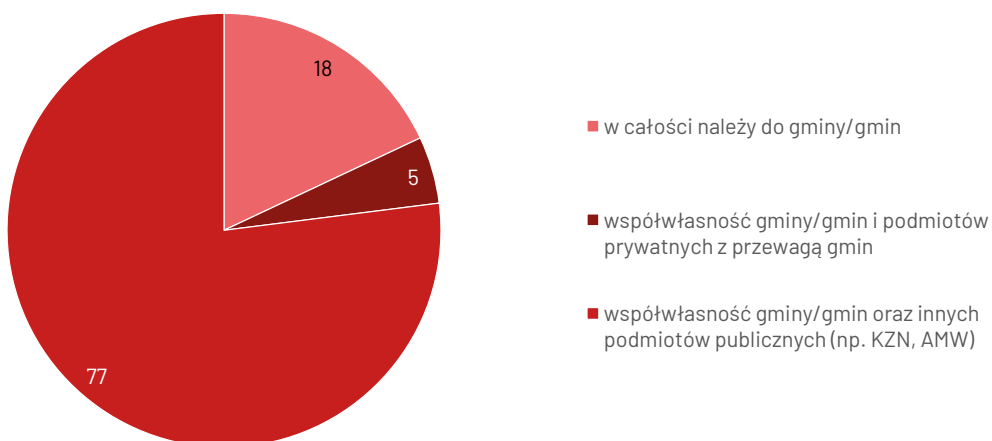
Ryc. 12. Struktura właścicielska TBS-ów i SIM-ów według danych na koniec 2024 r.

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie analizy sprawozdań z działalności (N=250)



Ryc. 13. Struktura właścicielska TBS-ów w 2025 r.

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie wyników badania ankietowego (N=47)

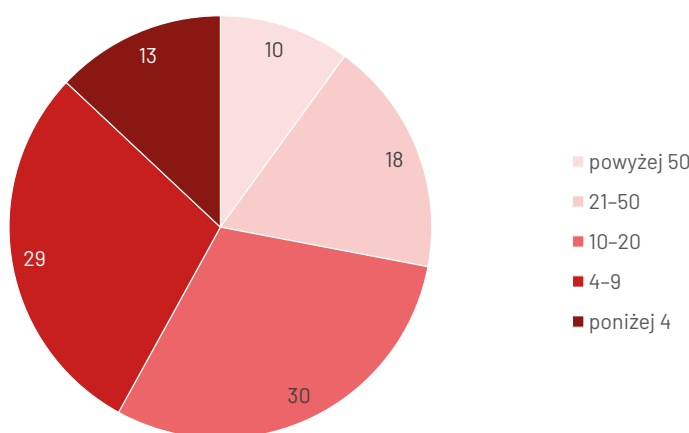


Ryc. 14. Struktura właścicielska SIM-ów w 2025 r.

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie wyników badania ankietowego (N=22)

Struktura zatrudnienia

Analiza struktury zatrudnienia w towarzystwach budownictwa społecznego oraz społecznych inicjatywach mieszkaniowych wskazuje, że sektor ten w przeważającej mierze opiera się na podmiotach o niewielkiej skali kadrowej (Ryc. 15). Najliczniejszą grupę stanowią spółki zatrudniające od 10 do 20 pracowników (30,0%) oraz od 4 do 9 pracowników (28,9%). Oznacza to, że w niemal 60% badanych TBS-ów i SIM-ów pracuje nie więcej niż 20 osób, co potwierdza dominację relatywnie „szczupłych” struktur organizacyjnych.



Ryc. 15. Liczba pracowników zatrudnianych w TBS-ach/SIM-ach na koniec 2024 r.

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie analizy sprawozdań z działalności (N=190)

Kolejne 18,4% podmiotów zatrudnia od 21 do 50 pracowników, co wskazuje na istnienie dość małej grupy spółek o średniej skali działalności, zazwyczaj dysponujących większym zasobem mieszkaniowym lub realizujących równolegle działania inwestycyjne i zarządcze. Najmniej liczna jest grupa podmiotów zatrudniających powyżej 50 pracowników (10,0%), które można uznać za największe i najbardziej rozwinięte organizacyjnie jednostki w sektorze społecznego budownictwa czynszowego.

Jednocześnie 12,6% TBS-ów i SIM-ów deklaruje zatrudnianie poniżej 4 pracowników. W przypadku tych podmiotów działalność opiera się na zespołach, w których pracownicy łączą wiele funkcji, a część zadań – zwłaszcza technicznych lub prawnych – jest zlecana na zewnątrz. Taki model organizacyjny sprzyja obniżaniu kosztów stałych, ale ogranicza zdolność do podejmowania nowych zadań oraz zwiększa wrażliwość na absencje kadrowe i rotację pracowników.

Struktura zatrudnienia wskazuje, że działalność TBS-ów i SIM-ów koncentruje się przede wszystkim na bieżącym zarządzaniu zasobem mieszkaniowym. Zatrudnienie obejmuje głównie stanowiska

administracyjno-zarządcze oraz techniczne, związane z obsługą najmu, rozliczeniami czynszów, utrzymaniem nieruchomości oraz kontaktem z najemcami. W większych podmiotach widoczna jest wyraźniejsza specjalizacja funkcji i wyodrębnienie zespołów odpowiedzialnych za finanse, technikę czy inwestycje. W mniejszych spółkach częściej występuje kumulacja zadań w ramach jednego stanowiska lub niewielkiego zespołu.

Z perspektywy systemowej dominacja niewielkich zespołów kadrowych ma istotne konsekwencje dla zdolności rozwojowych sektora. Analiza sprawozdań z działalności wskazuje, że w przypadku mniejszych TBS-ów i SIM-ów ograniczona skala zatrudnienia jest często kompensowana poprzez zlecanie części zadań podmiotom zewnętrznym. *Outsourcing* dotyczy w szczególności obsługi technicznej zasobu, prac remontowych, obsługi prawnej, księgowej oraz – w niektórych przypadkach – zarządzania nieruchomościami. Takie rozwiązanie pozwala na utrzymanie niskich kosztów stałych oraz elastyczne dostosowanie zakresu usług do bieżących potrzeb, jednak jednocześnie ogranicza wewnętrzny potencjał instytucjonalny podmiotów. O ile model ten jest wystarczający w warunkach stabilnego zarządzania istniejącym zasobem, o tyle w sytuacji intensyfikacji inwestycji, rosnących wymogów formalnych oraz zwiększonych oczekiwań wobec TBS-ów i SIM-ów w zakresie realizacji celów polityki mieszkaniowej może on stanowić istotne ograniczenie.

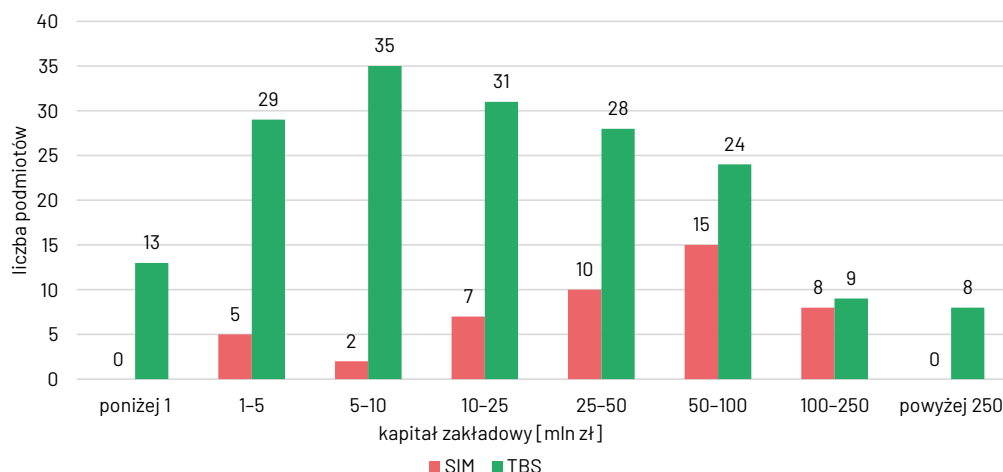
Z perspektywy systemowej dominacja niewielkich zespołów kadrowych ma istotne konsekwencje dla zdolności rozwojowych sektora.

Kapitał zakładowy i jego znaczenie

Analiza sprawozdań z działalności za 2024 r. wykazała, że informacja o wartości **kapitału zakładowego (podstawowego)** była dostępna dla **224 podmiotów** (177 TBS-ów i 47 SIM-ów). Kapitał zakładowy charakteryzował się silnym zróżnicowaniem – wynosił od **0,1 mln zł** do **603,7 mln zł** przy medianie **19,2 mln zł**. Połowa podmiotów mieściła się w przedziale ok. **6,0–56,5 mln zł**.

Analiza rozkładu przedziałowego kapitału zakładowego (por. Ryc. 16) ujawnia wyraźne różnice pomiędzy TBS-ami i SIM-ami. W grupie TBS-ów częściej występują podmioty funkcjonujące przy relatywnie niższych poziomach kapitału zakładowego, w tym poniżej 10 mln zł, co jest charakterystyczne dla spółek o dłuższej historii, tworzonych w odmiennych realiach kosztowych i instytucjonalnych. Z kolei w grupie SIM-ów widoczna jest koncentracja w wyższych przedziałach kapitału zakładowego – w szczególności powyżej 50 mln zł. **Mediana kapitału zakładowego w SIM-ach wyniosła ok. 47,8 mln zł, podczas gdy w TBS-ach było to ok. 15,8 mln zł.** Różnica ta odzwierciedla fakt, że SIM-y jako podmioty w większości powoływane w ostatnich latach były częściej inicjowane z relatywnie wysoką bazą kapitałową, zazwyczaj przy zaangażowaniu wielu gmin oraz z udziałem podmiotów publicznych. Na wyższe

kapitały zakładowe SIM-ów istotny wpływ miały dotacje w wysokości 3 mln zł z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa udzielane gminom w latach 2021–2024 na objęcie udziałów w nowo tworzonej SIM-ie lub istniejącym SIM-ie/TBS-ie. Pierwsze TBS-y powstające pod koniec lat 1990. często bazowały na minimalnym kapitale opłaconym własnymi środkami pieniężnymi gmin.

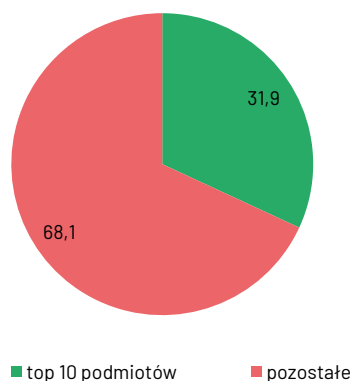


Ryc. 16. Rozkład kapitału zakładowego w TBS-ach i SIM-ach według przedziałów wartości (w złotych)

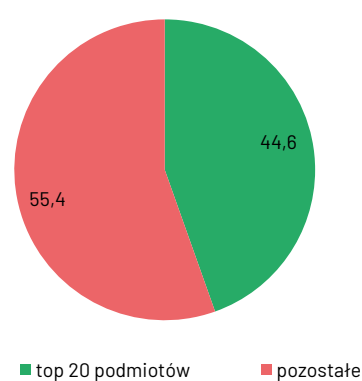
Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie analizy sprawozdań z działalności (N=224)

Jednocześnie analiza koncentracji (por. Ryc. 17) wskazuje, że łączna kwota kapitału zakładowego jest w istotnym stopniu kształtowana przez niewielką liczbę największych podmiotów: udział dziesięciu największych jednostek w sumie kapitału zakładowego stanowi około jedną trzecią całkowitej wartości (9 TBS-ów i 1 SIM), a udział dwudziestu największych zbliża się do połowy (14 TBS-ów, 6 SIM-ów). Oznacza to, że w ujęciu sektorowym wskaźniki agregatowe oparte na wartościach łącznych lub średnich mogą nie oddawać typowej sytuacji większości podmiotów, a trafniejszy obraz uzyskuje się poprzez analizę rozkładów przedziałowych i struktury liczebności.

Udział top 10 w łącznym kapitale zakładowym



Udział top 20 w łącznym kapitale zakładowym



Ryc. 17. Koncentracja kapitału zakładowego w sektorze TBS i SIM

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie analizy sprawozdań z działalności (N=224)

Kapitał zakładowy pełni funkcję formalnej bazy kapitałowej spółki, określając zakres zaangażowania właścicieli w jej funkcjonowanie oraz stanowiąc element wzmacniający zdolność do prowadzenia działalności w fazie przygotowawczej i inwestycyjnej. W praktyce znaczenie kapitału zakładowego wiąże się z możliwością ponoszenia kosztów organizacyjnych i przygotowawczych, które poprzedzają fazę eksploatacji zasobu mieszkaniowego. W danych widoczna jest istotna koncentracja wyższych poziomów kapitału zakładowego w grupie SIM-ów, co można interpretować jako odzwierciedlenie modelu uruchamiania spółek w ostatnich latach przy większych wkładach kapitałowych.

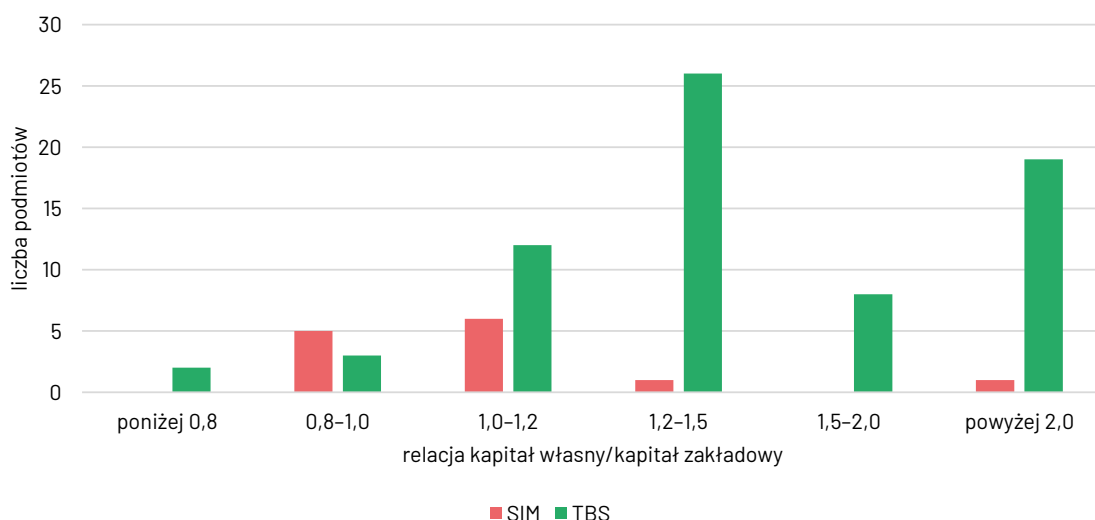
W danych widoczna jest istotna koncentracja wyższych poziomów kapitału zakładowego w grupie SIM-ów (...).

Wyniki finansowe TBS-ów/SIM-ów

Dane dotyczące wartości kapitału własnego na koniec 2024 r. były dostępne dla 85 podmiotów, co oznacza, że wnioski w tym fragmencie odnoszą się do ograniczonego, lecz analitycznie istotnego podzbioru. Kapitał własny kształtował się w bardzo szerokim zakresie – od 0,62 mln zł do 844,1 mln zł, przy medianie wynoszącej ok. 20,9 mln zł.

W ujęciu porównawczym:

- w grupie **SIM-ów** mediana kapitału własnego wyniosła ok. **44,9 mln zł** (N=13),
- w grupie **TBS-ów** mediana wyniosła ok. **17,1 mln zł** (N=72).



Ryc. 18. Relacja kapitału własnego do kapitału zakładowego dla TBS-ów i SIM-ów według stanu na koniec 2024 r.

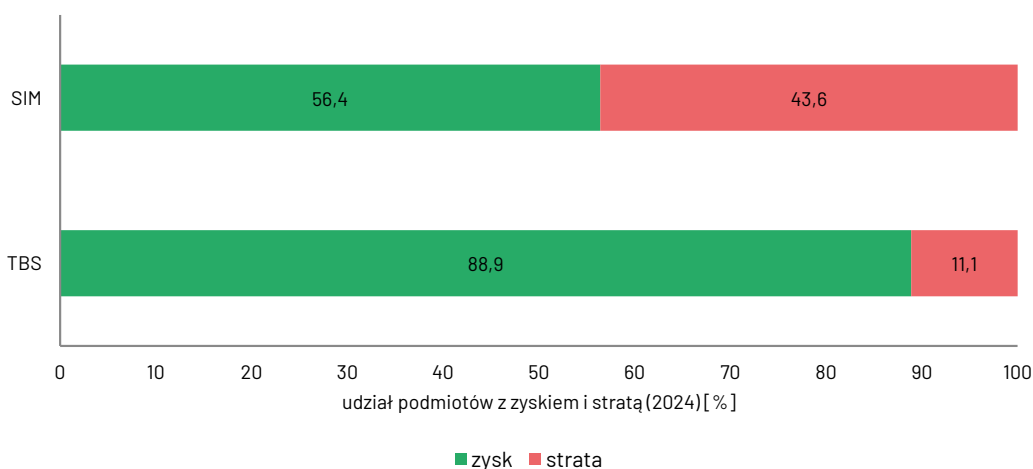
Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie analizy sprawozdań z działalności (N=85)

W ujęciu porównawczym mediana kapitału własnego była wyższa w grupie SIM-ów niż w grupie TBS-ów, co koresponduje z tym, że SIM-y częściej wykazywały także wyższe wartości kapitału zakładowego. Jednocześnie kluczowe znaczenie interpretacyjne ma relacja kapitału własnego do kapitału zakładowego (por. Ryc. 18). W TBS-ach częściej przekraczała ona 1, co oznacza, że kapitał własny był wyższy niż formalny wkład właścicielski; jest to spójne z dłuższym okresem funkcjonowania i możliwością akumulacji kapitałów w czasie. W SIM-ach relacja ta częściej była zbliżona do 1, co wskazuje, że poziom kapitałów własnych pozostawał w większym stopniu pochodną kapitału wniesionego przez udziałowców, przy jednoczesnym ograniczonym jeszcze efekcie akumulacji wyników charakterystycznym dla podmiotów młodszych.

Informacje o wyniku netto za 2024 r. były dostępne dla 210 podmiotów (171 TBS-ów i 39 SIM-ów). W całej próbie dominowały jednostki z dodatnim wynikiem finansowym – **82,5% wykazało zysk, a 17,5% stratę**. Mediana wyniku netto wyniosła ok. 0,34 mln zł, przy rozpiętości od –3,18 mln zł do 13,87 mln zł, co wskazuje na istotne różnice skali działalności i struktury kosztów.

W grupie TBS-ów dominowały podmioty wykazujące zysk (88,9%), natomiast w grupie SIM-ów udział ten był znacząco niższy (56,4%) – por. Ryc. 19. Różnica ta jest spójna z odmiennym etapem rozwoju instytucjonalnego obu segmentów: TBS-y w większym stopniu funkcjonują w fazie eksploatacji zasobu, w której przychody z najmu i zarządzania mają charakter powtarzalny, podczas gdy SIM-y częściej znajdują się w fazie przygotowawczo-inwestycyjnej, w której koszty organizacyjne i przygotowawcze występują wcześniej niż stabilna baza przychodowa.

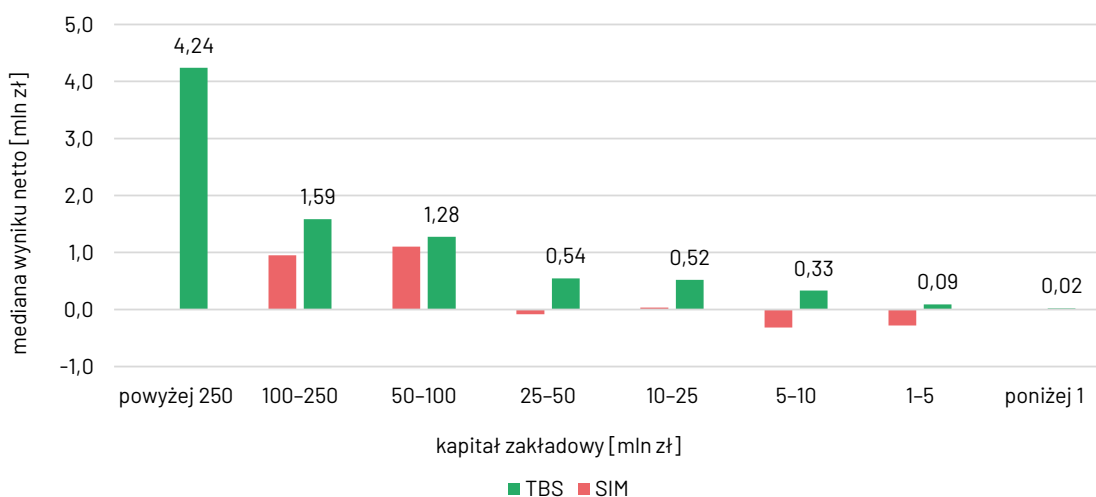
W podziale na typ podmiotu widoczne są wyraźne różnice (Ryc. 19). W grupie TBS-ów aż 88,9% jednostek wykazało dodatni wynik finansowy, podczas gdy w grupie SIM-ów odsetek ten wyniósł 56,4%. Różnica ta jest spójna z odmiennym etapem rozwoju instytucjonalnego obu segmentów.



Ryc. 19. Struktura wyników finansowych netto dla TBS-ów i SIM-ów w 2024 r.

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie analizy sprawozdań z działalności (N=210)

Analiza zależności pomiędzy poziomem kapitału zakładowego a wynikami finansowymi (por. Ryc. 20) wskazuje, że kapitał podstawowy nie jest wystarczającym predyktorem kondycji rocznej. Wraz ze wzrostem poziomu kapitału zakładowego rośnie wprowadzić prawdopodobieństwo uzyskania dodatniego wyniku, jednak zależność ta ma umiarkowane znaczenie i nie eliminuje przypadków strat wśród podmiotów o relatywnie wysokim kapitale.



Ryc. 20. Wynik netto a poziom kapitału zakładowego według przedziałów w 2024 r.

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie analizy sprawozdań z działalności (N=210)

Dane wskazują, że kapitał zakładowy zwiększał przestrzeń do bezpiecznego prowadzenia działalności (absorpcji kosztów przygotowawczych i obsługi organizacyjnej), natomiast wynik roczny zależał głównie od fazy operacyjnej (zarządzanie zasobem i czynsze) lub przygotowawczo-inwestycyjnej (koszty przy ograniczonych przychodach).

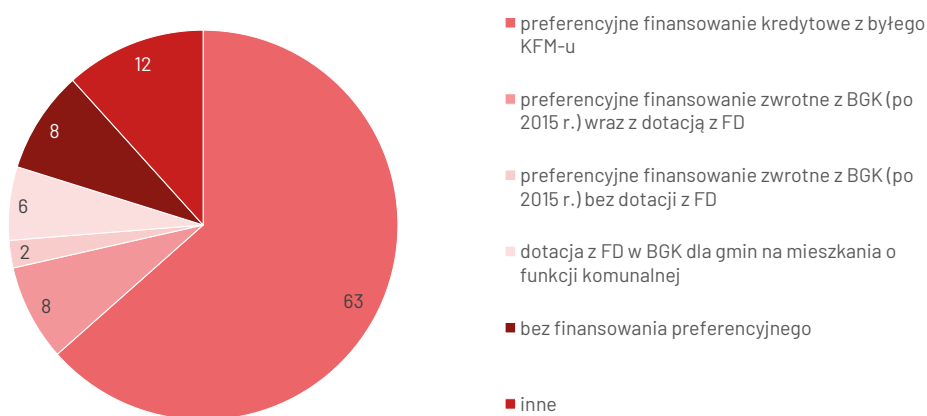
Analiza zależności wskazywała na trzy kluczowe regularności:

- 1. Kapitał zakładowy i kapitał własny** pozostawały silnie powiązane – większy kapitał podstawowy współwystępował z wyższym poziomem kapitału własnego (co wzmacniało pozycję bilansową spółki).
- 2. Kapitał zakładowy i wynik netto** wykazywały zależność dodatnią, lecz z dużą zmiennością – wśród podmiotów o podobnym kapitale zakładowym występowały zarówno wyniki dodatnie, jak i ujemne.
- 3. W grupie SIM-ów** relatywnie częściej występowały straty mimo istotnych wartości kapitału zakładowego, co było zgodne z tym, że wynik netto w 2024 r. odzwierciedlał przede wszystkim fazę początkową inwestowania, skalę kapitału.

Dane wskazują, że kapitał zakładowy zwiększał przestrzeń do bezpiecznego prowadzenia działalności.

Finansowanie inwestycji

Analiza źródeł finansowania inwestycji mieszkaniowych realizowanych przez TBS-y i SIM-y, oparta w tej części na wynikach badań ankietowych uzyskanych od 91 podmiotów, wskazuje, że największy udział w istniejącym zasobie lokali mieszkalnych mają inwestycje zrealizowane z wykorzystaniem preferencyjnego finansowania oferowanego w ramach dawnego Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Lokale powstałe w tym modelu stanowią 63% analizowanego zasobu, co potwierdza fundamentalną rolę KFM-u w ukształtowaniu skali i struktury społecznego budownictwa czynszowego w Polsce (por. Ryc. 21 i 22). Warto podkreślić, że KFM finansował społeczne budownictwo czynszowe jedynie przez 14 lat, a obecny program finansowania istnieje od 11 lat i ma znacznie słabsze efekty rzeczowe. Jednym z powodów jest zamrożenie programu po likwidacji KFM i powolne rozwijanie potencjału SBC, który z kolei szybko (jesienią 2023 r.) napotkał barierę dostępności środków kredytowych.

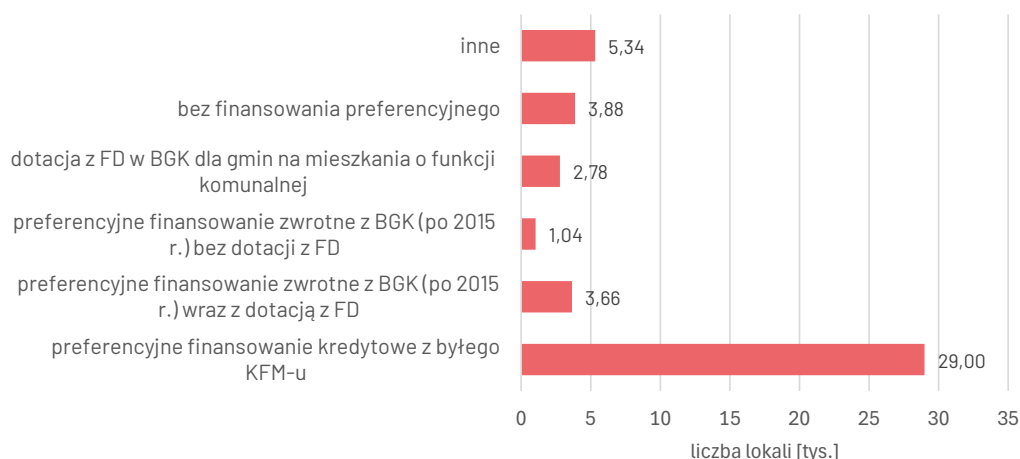


Ryc. 21. Lokale mieszkalne stanowiące własność TBS-ów/SIM-ów według źródeł ich finansowania w 2025 r.

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie wyników badania ankietowego (N=91)

Na tym tle wyraźnie widoczna jest zmiana modelu finansowania nowych inwestycji. **W przypadku lokali realizowanych w ostatnich latach dominują rozwiązania oparte na montażu finansowym łączącym preferencyjne finansowanie zwrotne z bezzwrotnymi dotacjami pochodzącymi z Funduszu Dopłat.** Wyniki badań ankietowych pokazują, że finansowanie hybrydowe stanowi obecnie podstawowy sposób realizacji nowych przedsięwzięć inwestycyjnych w segmencie TBS i SIM, podczas gdy rozwiązania oparte wyłącznie na finansowaniu komercyjnym lub wyłącznie na preferencyjnym kredycie, bez komponentu dotacyjnego, występują rzadko.

Takie zróżnicowanie źródeł finansowania odzwierciedla zarówno historyczny kontekst rozwoju sektora, jak i zmieniające się uwarunkowania ekonomiczne realizacji inwestycji mieszkaniowych. Preferencyjne finansowanie oferowane w ramach KFM-u, realizowane w odmiennych warunkach kosztowych i regulacyjnych, umożliwiło powstanie znacznej części obecnego zasobu.

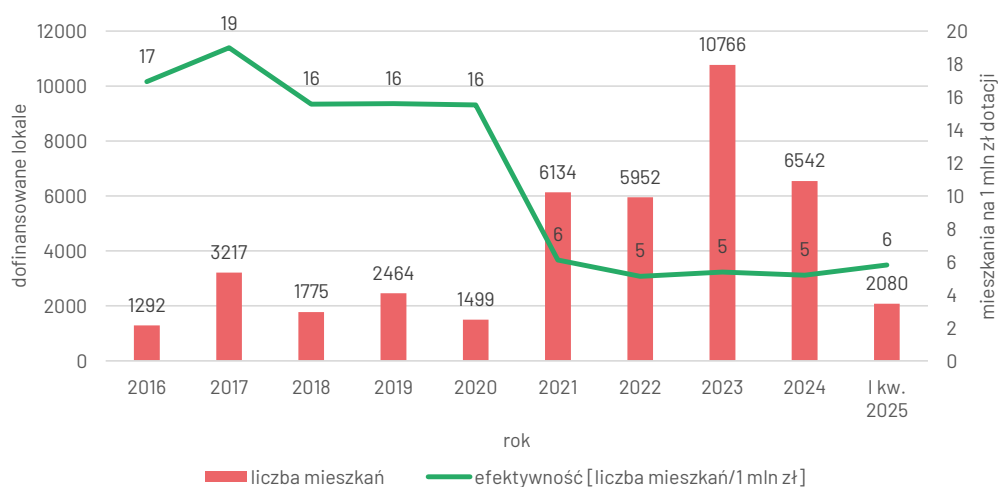


Ryc. 22. Lokale mieszkaniowe stanowiące własność TBS-ów/SIM-ów według źródeł ich finansowania w 2025 r.

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie wyników badania ankietowego (N=91)

Współczesny model finansowania społecznego budownictwa czynszowego charakteryzuje się jednocześnie większym udziałem bezzwrotnych dotacji oraz niższą efektywnością wydatkowania środków publicznych, rozumianą jako liczba nowo powstałych lokali w relacji do poniesionych nakładów. Wzrost znaczenia komponentu dotacyjnego, choć niezbędny dla utrzymania dostępności czynszowej w warunkach rosnących kosztów realizacji inwestycji i wzrostu ryzyka inwestycyjnego w środowisku inflacyjnym, przekłada się na mniejszy efekt rzeczowy przy porównywalnej lub nawet wyższej skali zaangażowania środków publicznych.

W konsekwencji, mimo istotnego wzrostu nominalnych nakładów kierowanych do sektora TBS i SIM, obserwowany efekt w postaci liczby nowych lokali mieszkalnych jest relatywnie mniejszy niż w okresie funkcjonowania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.



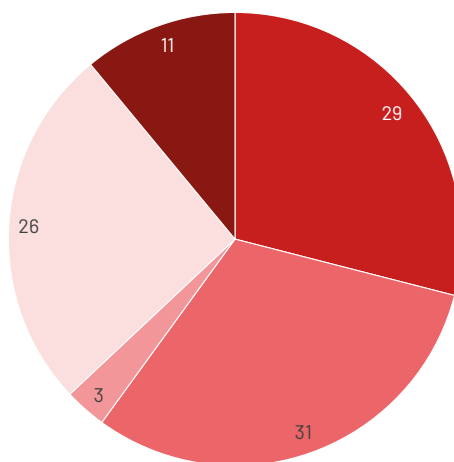
Ryc. 23. Liczba mieszkań/miejsc finansowanych w ramach programu BSK (1 stycznia 2016 r.–31 marca 2025 r.) w odniesieniu do wskaźnika liczby mieszkań z dofinansowaniem na 1 mln zł dotacji

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie danych BGK (Efekty rzeczowe... b.d.)

Spadek efektywności wydatkowania środków publicznych, mierzony liczbą nowo powstałych lokali w relacji do poniesionych nakładów, najlepiej obrazuje poziom dotacji udzielanych w ramach programu BSK, finansowanych z Funduszu Dopłat. Wysoki poziom bezzwrotnego wsparcia, choć kluczowy dla zapewnienia dostępności czynszowej, przekłada się na obniżenie efektu rzeczowego przy rosnących nakładach budżetowych (por. Ryc. 23).

Jednocześnie Fundusz Dopłat pełni coraz istotniejszą rolę także w finansowaniu inwestycji realizowanych z wykorzystaniem preferencyjnych kredytów w ramach SBC. To sprawia, że ograniczenia po stronie Funduszu Dopłat hamują nie tylko realizację programu BSK, lecz również inwestycje finansowane z preferencyjnym kredytem – podstawowe inwestycje TBS/SIM.

Według stanu na koniec października 2025 r. w trakcie budowy lub na etapie zasiedlenia swoje inwestycje prowadziło 40 podmiotów z badanej próby (44%). Przekładało się to na 6 761 lokali mieszkaniowych. Zwraca uwagę, że zaledwie 3% lokali mieszkalnych powstawało z wykorzystaniem preferencyjnego finansowania zwrotnego bez dotacji, a 11% na zasadach w pełni komercyjnych. Zdecydowana większość inwestycji korzystała z łączenia preferencyjnego kredytowania z dotacjami (por. Ryc. 24).



- preferencyjne finansowanie zwrotne z BGK (po 2015 r.) wraz z dotacją z Funduszu Dopłat (art. 5 ustawy z 8.12.2006) i jednocześnie z dotacją ze środków KPO
- preferencyjne finansowanie zwrotne z BGK (po 2015 r.) wraz z dotacją z Funduszu Dopłat (art. 5 ustawy z 8.12.2006), bez dotacji z KPO, bez grantu OZE
- preferencyjne finansowanie zwrotne z BGK (po 2015 r.) bez dotacji z Funduszu Dopłat
- dotacja z Funduszu Dopłat w BGK dla gmin na realizację budynków z mieszkaniami na wynajem w trybie przepisów art. 5a ustawy 8.12.2006 – mieszkania quasikomunalne
- bez finansowania preferencyjnego – współfinansowanie kredytem budowlanym BGK, wpłatami właścicieli, innymi źródłami komercyjnymi

Ryc. 24. Lokale mieszkaniowe stanowiące własność TBS-ów/SIM-ów będące w trakcie budowy lub zasiedlenia według źródła finansowania

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie wyników badania ankietowego (N=40)

Ponadto, według informacji zebranych w badaniu ankietowym, 27 podmiotów zadeklarowało, że w momencie udziału w badaniu posiadało złożone lub przyjęte do realizacji wnioski kredytowe, obejmujące łącznie blisko 4,9 tys. mieszkań. Łączna wartość wnioskowanego finansowania przekraczała 747 mln zł.

Warto zwrócić uwagę na realizację przez TBS-y/SIM-y budynków z mieszkaniami na wynajem na podstawie umowy z gminą, która była finansowana w trybie art. 5a *Ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych*. To zadanie stanowi – według wyników badania ankietowego – 26% inwestycji realizowanych przez TBS-y/SIM-y. Przejęcie przez profesjonalną spółkę zadania inwestycyjnego jest oceniane pozytywnie jako dające szansę sprawnie prowadzonej inwestycji, jeśli alternatywą byłaby jej realizacja przez urzędników gminy, szczególnie małej gminy o nieznacznych doświadczeniach w prowadzeniu inwestycji. Z drugiej strony niewielkie lub początkujące spółki mogą angażować się w budowę mieszkań quasikomunalnych kosztem przygotowań i realizacji budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach adresowanych do osób i rodzin znajdujących się w luce czynszowej. Jednym z czynników tłumaczących przekierowanie inwestycji TBS-ów/SIM-ów w stronę mieszkań quasikomunalnych jest niewystarczająca dostępność preferencyjnego finansowania zwrotnego. Niemniej w poszczególnych miastach zaangażowanie TBS-u w budowę mieszkań o funkcjach komunalnych może mieć różne konsekwencje dla realizacji zadania podstawowego.

Również dość znaczne angażowanie się TBS-ów w realizację inwestycji komercyjnych (bez preferencyjnego finansowania w ramach programów rządowych) wskazuje, że realną drogą dalszego rozwoju działalności TBS-ów/SIM-ów jest prowadzenie inwestycji również w formacie komercyjnym.

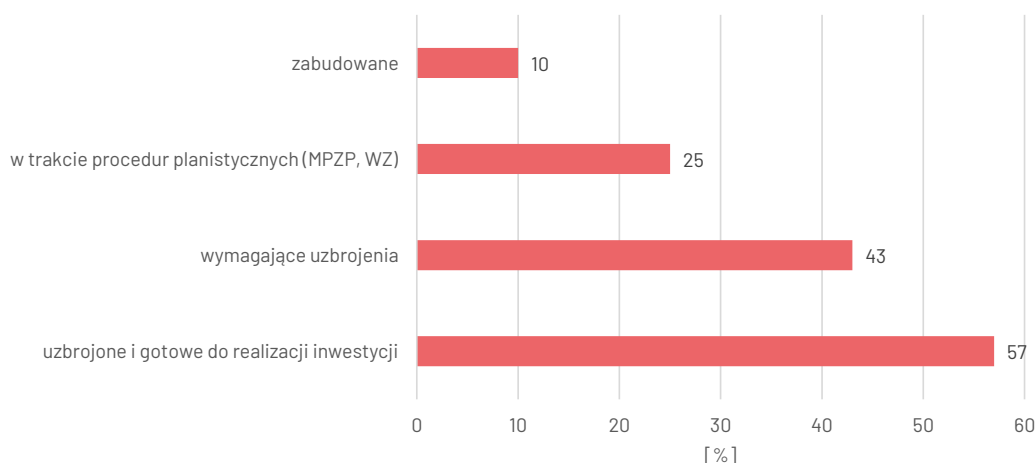
Dostępność gruntów

Analiza dostępności gruntów przeznaczonych na przyszłe inwestycje mieszkaniowe wskazuje na istnienie istotnego potencjału rozwojowego, który jednak w dużej mierze ma charakter warunkowy.

Zgodnie z deklaracjami około 2/3 spośród 91 respondentów, TBS-y i SIM-y dysponują gruntami, które można wykorzystać w celu realizacji nowych inwestycji mieszkaniowych. Łączna powierzchnia tych nieruchomości wynosi około 1 876 612 m², co teoretycznie pozwalałoby na realizację około 15 396 mieszkań. Dane te opisują potencjał, ale nie przesądzają o szybkości jego uruchomienia, ponieważ zależy to od statusu prawnego, przygotowania terenu oraz możliwości domknięcia finansowania i procedur formalnych.

Analiza statusu tych gruntów wskazuje, że jedynie część deklarowanego potencjału może zostać uruchomiona w krótkim horyzoncie czasowym (Ryc. 25). Wśród podmiotów dysponujących gruntami 57%

posiada tereny uzbrojone i formalnie przygotowane do realizacji inwestycji. Pozostałe grunty wymagają dodatkowych działań przygotowawczych. W szczególności 43% respondentów wskazało, że posiadane nieruchomości wymagają uzbrojenia, co wiąże się z koniecznością poniesienia dodatkowych nakładów finansowych oraz uzależnienia rozpoczęcia inwestycji od dostępności infrastruktury technicznej.



Ryc. 25. Status gruntów w posiadaniu TBS-ów/SIM-ów przeznaczonych na potrzeby realizacji przyszłych inwestycji mieszkaniowych

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie wyników badania ankietowego (N=61)

W warstwie jakościowej bariera gruntowa była jednym z najsilniej akcentowanych problemów w badaniach fokusowych. W grupie TBS-ów brak terenów inwestycyjnych opisywano jako barierę „pierwszego rzędu”, która skutecznie blokuje możliwość dalszego rozwoju zasobu, niezależnie od dostępności instrumentów finansowych. W konsekwencji dla części podmiotów przesunięcie ciężaru działalności z nowych inwestycji na modernizację czy przebudowę istniejących budynków jest między innymi wynikiem trudności w pozyskaniu gruntów. W wypowiedziach pojawił się także wątek potrzeby uproszczenia i przyspieszenia procedur, w tym dotyczących odrolnienia gruntów w miastach, co wiązano z realnymi ograniczeniami rozwoju w warunkach miejskich i z kosztami opóźnień inwestycyjnych.

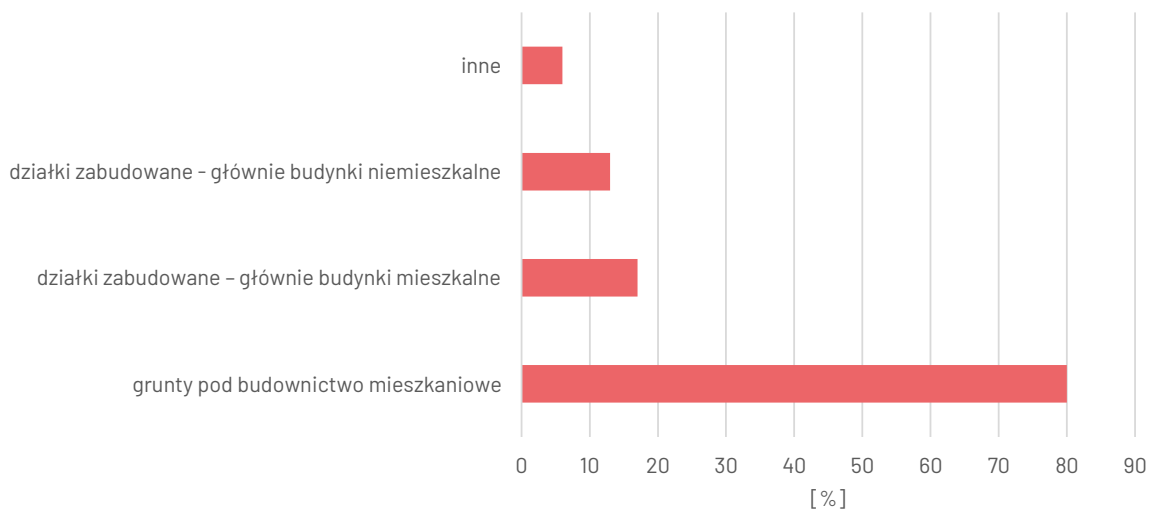
W grupie SIM-ów (z udziałem KZN-u) bariera gruntowa została mocno osadzona w mechanizmie powstawania i rozwoju spółek. Z jednej strony zaangażowanie KZN-u było wskazywane jako impuls (a nawet warunek) inicjowania części przedsięwzięć, z drugiej – szczegółowo opisywano wieloetapowość oraz długotrwałość procedur przejmowania i przekazywania działek, co w praktyce może blokować rozpoczęcie inwestycji przez lata.

W efekcie „grunt” w tym segmencie jest nie tylko zasobem materialnym, ale także elementem ryzyka instytucjonalnego: opóźnienia w procedurach niweczą harmonogramy i utrudniają domknięcie finansowania.

W kontekście dostępności gruntów istotnym elementem jest sposób ich pozyskiwania przez TBS-y i SIM-y, w szczególności poprzez aport nieruchomości wnoszony przez gminy lub – w przypadku części SIM-ów – przez Krajowy Zasób Nieruchomości. Aport stanowi podstawowy mechanizm wyposażania spółek w grunty wykorzystywane na potrzeby inwestycji mieszkaniowych, jednak w praktyce proces ten bywa rozciągnięty w czasie i obciążony dodatkowymi warunkami formalnymi. Dotyczy to w szczególności kwestii uregulowania stanu prawnego nieruchomości, zgodności z dokumentami planistycznymi oraz przygotowania infrastrukturalnego terenu.

W badaniu ankietowym 54 spośród 91 respondentów wskazało, że w latach 2020–2025 doszło do przekazania nieruchomości do spółki w formie aportu. W około 80% przypadków były to grunty przeznaczone na budownictwo mieszkaniowe, jednak zdarzały się również aporty nieruchomości już zabudowanych, zarówno budynkami mieszkalnymi, jak i niemieszkalnymi (por. Ryc. 26).

W badaniach fokusowych TBS-ów zwracano uwagę na istotne problemy podatkowe związane z wnoszeniem nieruchomości aportem, w szczególności na obciążenie podatkiem VAT.



Ryc. 26. Raporty nieruchomości w latach 2020–2025 według statusu

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie wyników badania ankietowego (N=54)

W badaniach fokusowych TBS-ów zwracano uwagę na istotne problemy podatkowe związane z wnoszeniem nieruchomości aportem, w szczególności na obciążenie podatkiem VAT. W przypadku aportu gruntów lub nieruchomości gmina zobowiązana jest do naliczenia VAT-u, który – ze względu na zwolnienie z niego czynszów mieszkaniowych – nie może zostać odliczony przez TBS. W praktyce oznacza to, że podatek ten staje się realnym kosztem inwestycji, który musi zostać pokryty ze środków własnych spółki lub pośrednio przez gminę.

Respondenci wskazywali, że w wielu miastach gminy obejmują udziały w TBS-ie według wartości netto wnoszonej nieruchomości, podczas gdy ciężar zapłaty podatku VAT spoczywa na spółce. Generuje to dodatkowe zapotrzebowanie na finansowanie już na etapie przygotowania inwestycji i ogranicza możliwości realizacji nowych przedsięwzięć. Problem ten był wskazywany jako szczególnie dotkliwy w mniejszych miastach i gminach, gdzie możliwości kompensowania kosztów podatkowych są ograniczone, a obciążenie VAT dodatkowo wzmacnia „warunkowy” charakter aportów nieruchomości jako instrumentu wspierającego rozwój społecznego budownictwa czynszowego.

Zakres działalności

Towarzystwa budownictwa społecznego oraz społeczne inicjatywy mieszkaniowe pełnią w lokalnych systemach mieszkaniowych rolę wykraczającą poza realizację i eksploatację własnego zasobu mieszkaniowego. Choć podstawowym celem ich działalności pozostaje budowa i najem mieszkań o charakterze społecznym, w praktyce wiele podmiotów – w dużej mierze spośród TBS-ów będących własnością jednej gminy – rozwija dodatkowe formy aktywności, które pozwalają stabilizować funkcjonowanie spółek, wykorzystywać posiadane kompetencje organizacyjne oraz odpowiadać na potrzeby gmin i lokalnych rynków nieruchomości.

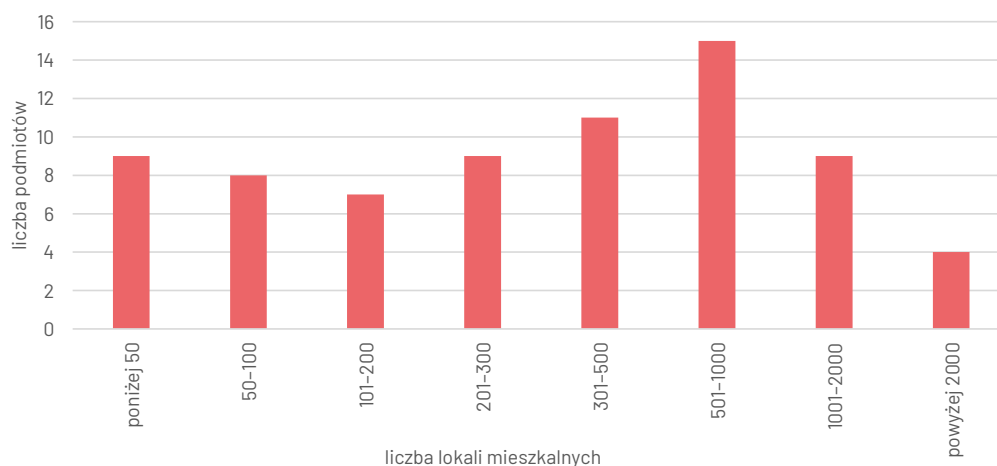
Analiza zakresu działalności TBS-ów i SIM-ów została oparta na wynikach badania ankietowego (N=91) oraz na informacjach zawartych w sprawozdaniach z działalności za 2024 r. Zebrany materiał wskazuje na istotne zróżnicowanie profilu aktywności badanych podmiotów, zarówno pod względem skali zasobu mieszkaniowego, jak i zakresu działań wykraczających poza działalność podstawową.

Działalność podstawowa

Działalność podstawowa TBS-ów i SIM-ów obejmuje realizację inwestycji mieszkaniowych oraz eksploatację zasobu w formule najmu o charakterze społecznym. Skala tej działalności jest silnie zróżnicowana – od spółek dysponujących kilkudziesięcioma lokalami mieszkaniowymi po podmioty zarządzające zasobem liczonym w setkach lub tysiącach mieszkań. Różnice te przekładają się na odmienne możliwości finansowe, organizacyjne oraz inwestycyjne poszczególnych podmiotów.

Wyniki badania ankietowego potwierdzają, że większość TBS-ów i SIM-ów dysponuje relatywnie niewielkim zasobem mieszkaniowym. Odpowiedzi na pytanie udzieliły 72 podmioty, w tym

68 TBS-ów i 4 SIM-y. Rozkład liczby lokali wskazuje na silne zróżnicowanie wielkości podmiotów przy jednoczesnej koncentracji w przedziałach obejmujących od 100 do 500 mieszkań, z wyraźnym nasileniem w przedziale 200–300 lokali (por. Ryc. 27). Oznacza to, że dominującym modelem funkcjonowania sektora są spółki zarządzające relatywnie niewielkim zasobem, który – choć istotny z punktu widzenia lokalnej polityki mieszkaniowej – nie generuje efektu skali porównywalnego z dużymi operatorami mieszkaniowymi.



Ryc. 27. Liczba lokali mieszkaniowych stanowiących własność TBS-ów/SIM-ów

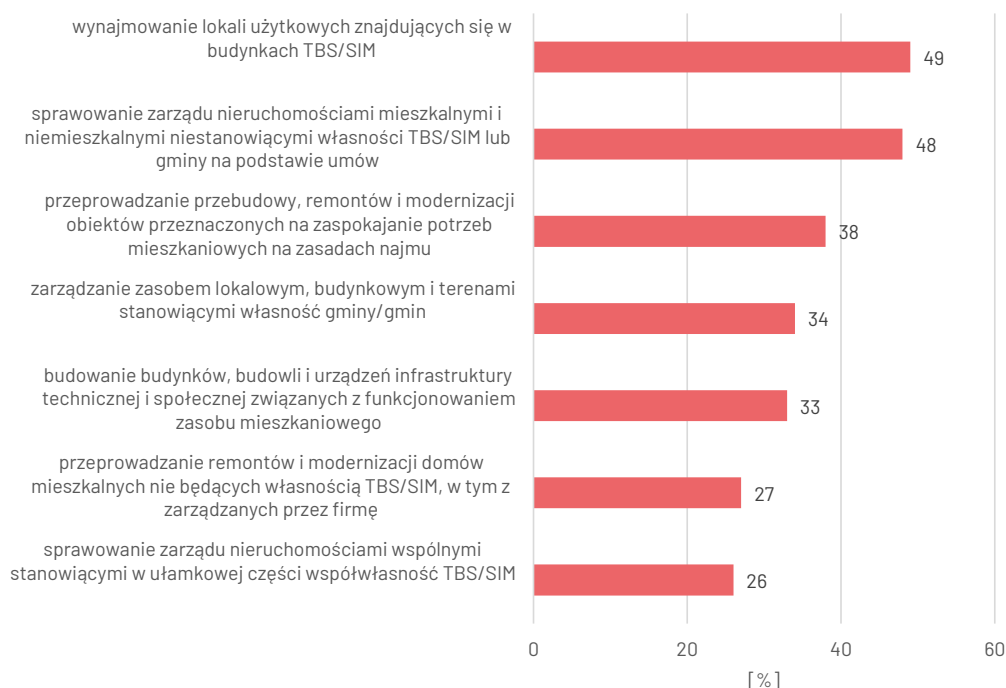
Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie wyników badania ankietowego (N=72)

Jednocześnie w badanej próbie występuje niewielka grupa podmiotów dysponujących dużym, przekraczającym 1 000 lokali zasobem. Są wśród nich takie o bardzo rozwiniętym zasobie. Największym jest Szczecińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego, które dysponuje 8 419 lokalami mieszkaniowymi. Obecność tych jednostek wpływa na wzrost wartości średnich, jednak nie zmienia ogólnego obrazu sektora, w którym dominują TBS-y i SIM-y o ograniczonej skali działalności podstawowej. Struktura ta tłumaczy relatywnie wysoką wrażliwość wielu spółek na zmiany kosztów finansowych i eksploatacyjnych oraz wyjaśnia znaczenie działalności uzupełniającej jako elementu stabilizującego ich funkcjonowanie.

Ograniczona skala działalności podstawowej sprawia jednocześnie, że w praktyce wiele TBS-ów i SIM-ów rozwija dodatkowe formy aktywności, które – choć formalnie wykraczają poza definicję działalności podstawowej – stanowią trwały element ich modelu funkcjonowania.

Najczęściej realizowane formy działalności

Strukturę zakresu działalności TBS-ów i SIM-ów w ujęciu syntetycznym przedstawiają wyniki badania ankietowego zaprezentowane na Ryc. 28.



Ryc. 28. Najczęściej wskazywane formy działalności TBS-ów i SIM-ów

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie wyników badania ankietowego (N=91)

Zgodnie z regulacją ustawową zakres działania towarzystw budownictwa społecznego jest ograniczony do przedsięwzięć związanych z mieszkalnictwem³⁸. Podstawowym zakresem działalności TBS-u jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu (art. 27 ust. 1 *Ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa*). TBS-y i SIM-y mogą także:

- nabywać lokale mieszkalne i budynki mieszkalne oraz niemieszkalne w celu rozbudowy, nadbudowy i przebudowy, w wyniku której powstaną lokale mieszkalne,
- przeprowadzać remonty i modernizację obiektów przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych na zasadach najmu,
- wynajmować lokale użytkowe znajdujące się w ich budynkach,
- sprawować na podstawie umów zlecenia zarząd nieruchomościami mieszkalnymi i niemieszkalnymi niestanowiącymi jego własności oraz sprawować zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi w ułamkowej części ich współwłasność,
- prowadzić inną działalność związaną z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą, w tym budować lub nabywać budynki w celu sprzedaży znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych lub lokali o innym przeznaczeniu,

³⁸ Inne działalności występują sporadycznie, a wynika to z reguły z zakresu zadań jednostek organizacyjnych gminy, które zostały przekształcone w TBS.

³⁹ Na zasadach określonych w *Ustawie z dnia 26 października 1995 r.*...

- dzierżawić SAN lokale mieszkalne w celu wynajmowania tych lokali osobom fizycznym wskazanym przez gminę³⁹,
- promować działalność podstawową wyłącznie w zakresie aktualnej oferty, w tym w zakresie najmu oraz sprzedaży lokali mieszkalnych i niemieszkalnych w swoich budynkach oraz świadczenia usług (por. art. 27 Ustawy z dnia 26 października 1995 r....).

W praktyce występują dwa podstawowe modele działalności TBS-u, w których udziałowcem jest gmina:

- prowadzenie działalności podstawowej,
- prowadzenie szerszej działalności w sferze mieszkalnictwa, w sektorze publicznym i prywatnym.

Najczęściej wskazywaną formą aktywności jest wynajmowanie lokali użytkowych znajdujących się w budynkach TBS-ów/SIM-ów (49,5% odpowiedzi), co potwierdza istotną rolę tego segmentu jako źródła

Tarnowskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o.

Gmina Miasta Tarnowa w swojej *Strategii rozwoju do 2030 r.* jako jeden z celów przyjęła stworzenie atrakcyjnej oferty mieszkaniowej. W ramach realizacji tego celu miasto przyjęło też *Strategię Rozwoju Mieszkalnictwa dla Miasta Tarnowa do 2030 r.* Opierając się na tych dokumentach, zidentyfikowano potrzeby mieszkaniowe miasta z uwzględnieniem poszczególnych grup docelowych oraz określono zadania i cele do realizacji przez jednostki gminne. Zadanie własne w zakresie mieszkalnictwa gmina Tarnów realizuje za pomocą Miejskiego Zarządu Budynków sp. z o. o. (MZB) oraz Tarnowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o. (TTBS).

Stosownie do strategii na lata 2025–2030 spółka ma dostarczyć na rynek ok. 600 mieszkań, w tym 175 w ramach wtórnego wynajmu, a ok. 425 w postaci nowych inwestycji.

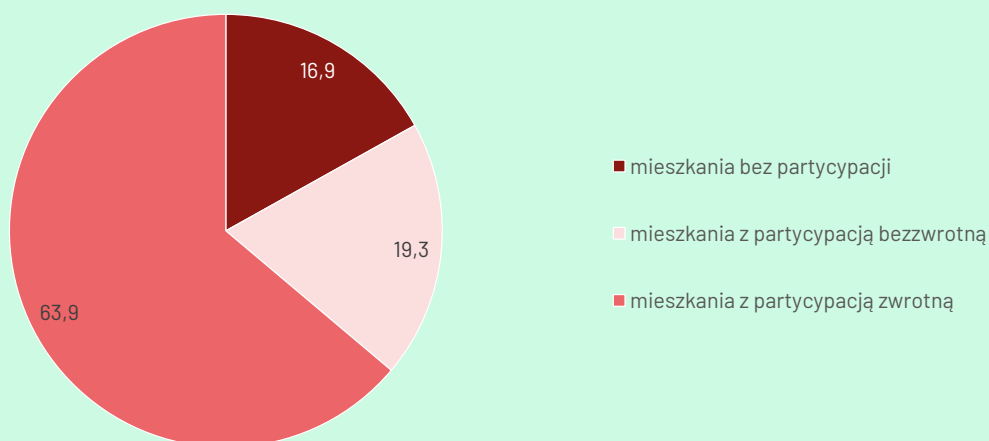
MZB gospodaruje gminnym zasobem mieszkaniowym i wspólnotami mieszkaniowymi. Spółka w ramach prowadzonego zarządu utrzymuje, remontuje i wynajmuje posiadane zasoby, między innymi w formie

programów typu „Mieszkanie za remont” czy prowadząc społeczną agencję najmu. Od niedawna realizuje również budowę mieszkań komunalnych z wykorzystaniem środków z Funduszu Dopłat.

Tarnowskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego, nawiązując do strategii miasta, co 5 lat opracowuje własne strategie działania. Stosownie do strategii na lata 2025–2030 spółka ma dostarczyć na rynek ok. 600 mieszkań, w tym 175 w ramach wtórnego wynajmu, a ok. 425

w postaci nowych inwestycji. W 2025 r. oddano do użytkowania 109 mieszkań. Aktualnie trwają przygotowania nowych terenów budowlanych, na których w przyszłości powstanie około 400 mieszkań.

W dotychczasowej działalności Tarnowskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego wybudowało od 2001 r. 19 budynków obejmujących 935 mieszkań o powierzchni 45 466 m² powierzchni użytkowej, 4 lokale użytkowe i 421 miejsc postojowych w garażach podziemnych.

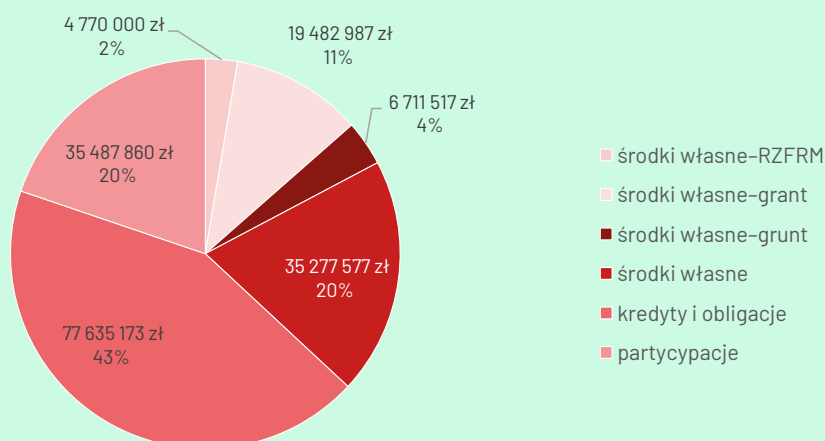


Ryc. 29. Struktura mieszkań Tarnowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o. według rodzaju partycypacji

Źródło: opracowanie Tarnowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o.

Wybudowany zasób został sfinansowany w znacznej mierze przy udziale kredytów zaciągniętych w Banku Gospodarstwa Krajowego i wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat, Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa, partycypacji przyszłych najemców oraz środków własnych. Szczegółowe informacje o źródłach finansowania inwestycji Tarnowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego wskazują na kilka czynników, współcześnie często pomijanych w analizach programu społecznego budownictwa czynszowego. Po pierwsze, istnieją zasoby mieszkań współfinansowanych partycypacją osób trzecich, która ma charakter

bezzwrotny. W początkowym okresie funkcjonowania programu nie zwracano uwagi na rozliczenia partycypacji. Po drugie, uwadze umykają informacje o tym, że partycypacja w gminnych TBS-ach nie jest obecna we wszystkich inwestycjach. Część gmin uznawała, że partycypacja jest dużym obciążeniem dla osób fizycznych i wspierała swoje spółki w domykaniu finansowania – albo dodatkowym zasileniem finansowym, albo opłacając partycypację za przyszłych najemców wskazywanych przez gminę. Miało to miejsce również w specjalistycznych programach polityki mieszkaniowej danego miasta. Przykładowo, w Szczecinie w ramach programu „Dom dla absolwenta”



Ryc. 30. Struktura finansowania inwestycji Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w latach 2001–2025

Źródło: materiały Tarnowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o.

absolwent otrzymuje wsparcie w postaci sfinansowania przez miasto połowy wartości partycypacji wymaganej do wynajęcia mieszkania w Szczecińskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego. Po upływie terminu umowy wynajmujący może złożyć wniosek o wynajęcie mieszkania na czas nieoznaczony, wówczas jest zobowiązany do wpłaty drugiej połowy kwoty partycypacji. W płockim programie „Mieszkanie na start” partycypacja nie jest wymagana od młodych osób, beneficjentów programu.

Zmienność struktury finansowania inwestycji Tarnowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego odzwierciedla dostępność źródeł zewnętrznych w okresie 2001 (pierwsza inwestycja)–2025 (6 inwestycji). W pierwszych przedsięwzięciach udział partycypacji był niski, a udział kredytu relatywnie wysoki. Środki własne miały wysoki udział do 2020 r., późniejsze inwestycje były współfinansowane również środkami własnymi, ale pochodzącymi z dotacji zewnętrznych (FD, RFRM).



Fot. 3. Pierwszy budynek wybudowany przez Tarnowskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o.

Źródło: materiały Tarnowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o.



Fot. 4. Wstępna koncepcja osiedla Pakówka (budowa planowana na lata 2026–2030)

Źródło: materiały Tarnowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o.

dywersyfikacji przychodów, szczególnie w podmiotach dysponujących ograniczonym zasobem mieszkaniowym.

Znaczenie wynajmowania przez TBS/SIM własnych lokali użytkowych potwierdzają również dane ilościowe z badania ankietowego. Posiadanie lokali użytkowych przeznaczonych na wynajem zadeklarowało 49 z 91 respondentów. Najem lokali użytkowych nie jest więc zjawiskiem marginalnym, lecz stanowi trwały i istotny element modelu funkcjonowania części TBS-ów i SIM-ów, umożliwiającą częściową kompensację ograniczonej skali przychodów z najmu mieszkań.

Zbliżony odsetek respondentów (48,4%) deklaruje sprawowanie zarządu nieruchomościami mieszkalnymi i niemieszkalnymi niestanowiącymi własności TBS-u/SIM-u lub gminy na podstawie umów cywilnoprawnych. Wskazuje to na silną pozycję TBS-ów i SIM-ów jako podmiotów świadczących profesjonalne usługi zarządcze także poza sektorem *stricte* publicznym. Równolegle ponad 1/3 badanych (34,1%) zajmuje się zarządzaniem zasobem lokalowym, budynkowym i terenami stanowiącymi własność gminy lub gmin, co potwierdza rolę TBS-ów – a w mniejszym stopniu również SIM-ów – jako istotnych wykonawców zadań gminnych w obszarze gospodarki nieruchomościami.

Istotnym obszarem aktywności jest również działalność inwestycyjno-modernizacyjna. Przebudowy, remonty i modernizacje obiektów przeznaczonych na cele mieszkaniowe na zasadach najmu realizuje 38,5% respondentów, natomiast 27,5% deklaruje prowadzenie remontów i modernizacji domów mieszkalnych niestanowiących własności TBS-u/SIM-u, w tym zarządzanych przez spółkę. Świadczy to o wykorzystywaniu kompetencji technicznych i organizacyjnych także poza własnym zasobem mieszkaniowym.

Najem lokali użytkowych nie jest więc zjawiskiem marginalnym, lecz stanowi trwały i istotny element modelu funkcjonowania części TBS-ów i SIM-ów, umożliwiającą częściową kompensację ograniczonej skali przychodów z najmu mieszkań.

Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego – wielofunkcyjny operator lokalnej polityki mieszkaniowej

Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o., powołane do życia w 1997 r., stanowi przykład podmiotu, który szczególnie wyraźnie ilustruje potencjał towarzystw budownictwa społecznego do pełnienia roli wielofunkcyjnych wykonawców lokalnej polityki mieszkaniowej. Spółka w 2025 r. zatrudniała 80 osób i posiadała 830 mieszkań. Zakres kompetencji tego podmiotu wykracza daleko poza standardowo rozumianą działalność polegającą na budowie i najmie mieszkań, obejmując zarówno wyspecjalizowane programy mieszkaniowe, jak i działania z pogranicza polityki społecznej, rewitalizacji oraz zarządzania zasobami miejskimi.

Istotnym elementem działalności Stargardzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego są programy mieszkaniowe adresowane do grup o szczególnych potrzebach. Inicjatywy takie jak „Potrzebny Dom” czy „Stargard Vita!” łączą funkcję mieszkaniową z elementami wsparcia społecznego i integracyjnego, odpowiadając na potrzeby osób starszych, rodzin w trudnej sytuacji życiowej oraz gospodarstw domowych wymagających stabilizacji mieszkaniowej. Programy te realizowane są w ścisłej współpracy z gminą, lokalnymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi, co wymaga od spółki nie tylko kompetencji inwestycyjnych i zarządczych, lecz także zdolności koordynacyjnych i organizacyjnych.

Równolegle spółka angażuje się w działania rewitalizacyjne oraz realizację inwestycji o charakterze złożonym, obejmujących adaptację i modernizację istniejącej substancji mieszkaniowej. Pełni w tych procesach rolę operatora zdolnego

do prowadzenia projektów obarczonych podwyższonym ryzykiem technicznym, finansowym i organizacyjnym, w tym w obszarach objętych ochroną konserwatorską. Doświadczenia te pokazują, że TBS może funkcjonować jako wyspecjalizowany podmiot zdolny do realizacji przedsięwzięć, które często przekraczają możliwości organizacyjne mniejszych gmin.

Przykład Stargardzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego potwierdza, że przy odpowiednim zapleczu kadrowym, stabilnych relacjach z samorządem oraz długofalowej strategii rozwoju towarzystwa budownictwa społecznego mogą pełnić rolę znacznie szerszą niż jedynie inwestora i zarządcy zasobu czynszowego. Jednocześnie model ten nie ma charakteru uniwersalnego – jego wdrożenie wymaga ponadprzeciętnych kompetencji instytucjonalnych oraz sprzyjających warunków lokalnych, w tym politycznych. To sprawia, że tego typu rozwiązania pozostają domeną relatywnie niewielkiej grupy najbardziej dojrzałych organizacyjnie TBS-ów.

Poniżej zestawiono informacje o działalności inwestycyjnej Stargardzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego w latach 2020–2026 oraz plany do roku 2030, obejmujące przedsięwzięcia w trakcie realizacji i przygotowywane (Tab. 3 i 4).



Tab. 3. Charakterystyka inwestycji zrealizowanych przez Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego w latach 2020–2026

Lp.	Lokalizacja inwestycji	Liczba mieszkań	Rok oddania budynku do użytkowania	Koszt budowy 1 m ² lokalu mieszkalnego	Źródła finansowania budowy lokali mieszkalnych	Zasady najmu lokali mieszkalnych
1.	budynek mieszkalny wielorodzinny ze żłobkiem na parterze – ul. Śniadeckiego 17abc	24	2020	5 661 zł	44,09% – Fundusz Dopłat 44,09% – budżet miasta 11,82% – środki Stargardzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego (z kredytu komercyjnego)	lokale zostały wynajęte przez Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego miastu, które podnajmuje je osobom uprawnionym do najmu lokali komunalnych
2.	Stargardzkie Centrum Nauki – Chrobrego 21	–	2021	–	–	–
3.	budynek mieszkalny wielorodzinny z garażem podziemnym na 11 stanowisk – ul. Kościuszki 72	14	2022	5 419 zł (z uwzględnieniem powierzchni garażu)	25,86% – grant z Funduszu Dopłat 9,94% – grant z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa 27,87% – finansowanie zwrotne 14,81 – partycypacja najemców 0,02% – środki własne Stargardzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego 21,50% – budżet miasta	lokale są wynajmowane przez Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego osobom, które wpłaciły kwotę partycypacji i zostały wybrane w naborze, którego zasady określiło miasto
4.	budynek mieszkalny wielorodzinny – ul. Śniadeckiego 13abc	33	2024	7 603 zł	75,94% – Fundusz Dopłat 10% – Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa 14,06% – budżet miasta	lokale zostały wynajęte przez Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego miastu, które podnajmuje je osobom uprawnionym do najmu lokali komunalnych
5.	budynek mieszkalny wielorodzinny – ul. Śniadeckiego 19ab	16	2026	10 163 zł	75,59% – Fundusz Dopłat 8,95% – Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa 9,95% – budżet miasta 5,51% – środki Stargardzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego	lokale zostały wynajęte przez Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego miastu, które podnajmuje je osobom uprawnionym do najmu lokali komunalnych

Tab. 4. Charakterystyka inwestycji planowanych przez Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego w latach 2026–2030

Lp.	Lokalizacja inwestycji	Liczba mieszkań	Planowany rok oddania budynku do użytkowania	Planowany koszt inwestycji	Planowane źródła finansowania budowy lokali mieszkalnych	Zasady najmu lokali mieszkalnych
1.	budynek mieszkalny wielorodzinny – ul. Spokojna 35a	19	2027	8 270 339 zł	6 123 071 zł (środki pozyskane) – Fundusz Dopłat 714 000 zł (środki pozyskane) – Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa 816 768 zł – budżet miasta 616 500 zł – środki Stargardzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego	lokale zostaną wynajęte przez Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego miastu, które będzie je podnajmować osobom uprawnionym do najmu lokali komunalnych
2.	budynek mieszkalny wielorodzinny – ul. Spokojna 35b	18	2027	8 264 215 zł	6 118 173 zł (środki pozyskane) – Fundusz Dopłat 826 421 zł (środki pozyskane) – Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa 703 121 zł – budżet miasta 616 500 zł – środki Stargardzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego	lokale zostaną wynajęte przez Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego miastu, które będzie je podnajmować osobom uprawnionym do najmu lokali komunalnych
3.	budynek wspomaganej społeczności mieszkaniowej	12	2027	9 276 582 zł	7 500 000 zł (środki pozyskane) bezzwrotnej dotacji – PFRON środki własne Stargardzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego	lokale będą wynajmowane osobom z niepełnosprawnościami wyłonionym w naborze, którego zasady określa partnerzy: Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego, miasto i NGO
4.	3 budynki mieszkalne wielorodzinne – I etap os. Forsycji	77	2028	42 117 700 zł	33 694 197 zł (środki pozyskane) – Fundusz Dopłat budżet miasta środki Stargardzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego	lokale zostaną wynajęte przez Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego miastu, które będzie je podnajmować osobom uprawnionym do najmu lokali komunalnych
5.	3 budynki mieszkalne wielorodzinne – II etap os. Forsycji	77	2029	49 058 081 zł	Fundusz Dopłat budżet miasta środki Stargardzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego	lokale zostaną wynajęte przez Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego miastu, które będzie je podnajmować osobom uprawnionym do najmu lokali komunalnych
6.	3 budynki mieszkalne wielorodzinne z lokalami użytkowymi – IIII etap os. Forsycji	nie ma jeszcze dokumentacji projektowej – kosztorysowej – wieloletni plan inwestycyjny spółki zakłada oddanie tych budynków do użytkowania w 2030 r.	-	-	Fundusz Dopłat finansowanie zwrotne partycypacji najemców budżet miasta środki Stargardzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego	część lokali zostanie wynajęta przez Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego miastu, które następnie będzie je podnajmować osobom uprawnionym do najmu lokali komunalnych, a część będzie wynajmowana osobom, które wpłacą kwotę partycypacji

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie danych Stargardzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego

Przykład Stargardzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego potwierdza, że przy odpowiednim zapleczu kadrowym, stabilnych relacjach z samorządem oraz długofalowej strategii rozwoju towarzystwa budownictwa społecznego mogą pełnić rolę znacznie szerszą niż jedynie inwestora i zarządcy zasobu czynszowego.



Fot. 5. Budynek mieszkalny Stargardzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego (położony przy ul. Śniadeckiego 17abc, oddany do użytku w 2020 r.)

Źródło: materiały Stargardzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego



Fot. 6. Plan osiedla przy ul. Żybułtowskiej w Stargardzie

Źródło: materiały Stargardzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego

Relatywnie wysoki odsetek odpowiedzi (33,0%) dotyczy ponadto budowania budynków, budowli i urządzeń infrastruktury technicznej i społecznej związanych z funkcjonowaniem zasobu mieszkaniowego. Najrzadziej wskazywaną formą działalności pozostaje sprawowanie zarządu nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi ułamkową współwłasność TBS-u/SIM-u (26,4%), co wynika ze specyficznego charakteru tej aktywności oraz jej powiązania z określoną strukturą własnościową zasobu.

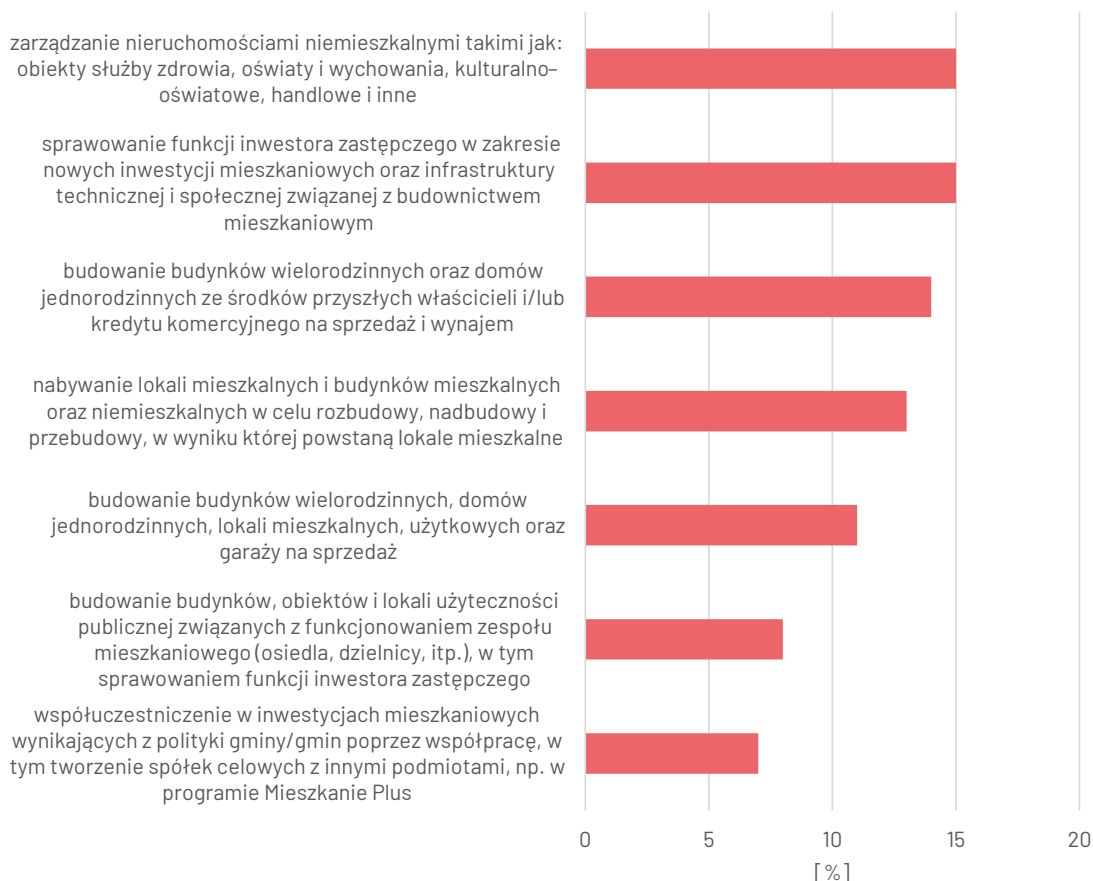
Łącznie rozkład odpowiedzi potwierdza, że działalność TBS-ów i SIM-ów jest w dużej mierze wielofunkcyjna, a działalność zarządcza, najem lokali użytkowych oraz zadania remontowo-inwestycyjne stanowią trwałe elementy modelu funkcjonowania wielu podmiotów. Jednocześnie zróżnicowanie częstości wskazań poszczególnych form aktywności pokazuje brak dominującego modelu działania – zakres działalności jest w istotnym stopniu kształtowany przez lokalne uwarunkowania, skalę zasobu oraz strategię rozwoju konkretnej spółki.

Działalność rzadziej występująca

Zakres działań zaprezentowanych na Ryc. 31 obejmuje formy aktywności realizowane przez mniejszą część TBS-ów i SIM-ów, które mają charakter bardziej selektywny, projektowy lub sytuacyjny. Są one podejmowane najczęściej przez podmioty o większym potencjale organizacyjnym albo w specyficznych uwarunkowaniach lokalnych, wynikających z potrzeb gminy lub przyjętego modelu współpracy instytucjonalnej.

Najczęściej wskazywaną formą działalności w tej grupie jest zarządzanie nieruchomościami niemieszkalnymi, takimi jak obiekty służby zdrowia, oświaty i wychowania, obiekty kulturalno-oświatowe, handlowe i inne (15,4%). Taki sam odsetek respondentów (15,4%) deklaruje sprawowanie funkcji inwestora zastępczego dla nowych inwestycji mieszkaniowych oraz infrastruktury technicznej i społecznej związanej z budownictwem mieszkaniowym. Część TBS-ów i SIM-ów pełni więc rolę wyspecjalizowanych operatorów inwestycyjnych wspierających gminy w realizacji bardziej złożonych przedsięwzięć infrastrukturalnych.

Relatywnie zbliżony udział mają działania o charakterze quasideweloperskim. Budowanie budynków wielorodzinnych oraz domów jednorodzinnych ze środków przyszłych właścicieli i/lub kredytu komercyjnego na sprzedaż i wynajem zadeklarowało 14,3% respondentów, natomiast 13,2% wskazało na nabywanie lokali i budynków w celu ich rozbudowy, nadbudowy lub przebudowy prowadzącej do powstania lokali mieszkalnych. Aktywności te pozostają jednak marginalne w skali całego sektora i mają charakter uzupełniający, często powiązany z lokalnymi projektami rewitalizacyjnymi, lokalnymi programami polityki mieszkaniowej lub jednorazowymi inicjatywami inwestycyjnymi.



Ryc. 31. Rzadziej wykazywane formy działalności TBS-ów i SIM-ów

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie wyników badania ankietowego (N=91)

Najrzadziej wskazywane formy działalności obejmują budowę obiektów użyteczności publicznej związanych z funkcjonowaniem zespołów mieszkaniowych (7,7%) oraz współuczestniczenie w inwestycjach mieszkaniowych wynikających z polityki gminy, w tym poprzez współpracę i tworzenie spółek celowych z innymi podmiotami, np. w ramach programu „Mieszkanie Plus”⁴⁰ (6,6%). Niewielka liczba wskazań potwierdza, że tego typu działania nie stanowią standardowego elementu modelu funkcjonowania TBS-ów i SIM-ów, lecz są podejmowane w odpowiedzi na specyficzne potrzeby, możliwości instytucjonalne lub w wyniku decyzji politycznych (np. zobowiązania spółki do udziału w programie „Mieszkanie Plus”).

Uzupełnieniem obrazu działalności rzadziej występującej jest udział w procesach rewitalizacji. W badaniu ankietowym 15 respondentów zadeklarowało aktywne uczestnictwo w programach rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Działania te mają charakter punktowy i są realizowane głównie tam, gdzie TBS-y lub SIM-y pełnią rolę lokalnego operatora zdolnego do łączenia funkcji mieszkaniowych, inwestycyjnych i społecznych.

40 Sztandarowy program „Narodowego Programu Mieszkaniowego” z 2016 r., który miał doprowadzić do realizacji 100 tys. mieszkań w sektorze budownictwa społecznego. Czynsze miały być niższe niż komercyjne pomimo komercyjnego finansowania wskutek efektu skali. Powstało zaledwie kilka tysięcy mieszkań, a program został zamknięty w 2023 r.

Łącznie wyniki zaprezentowane na Ryc. 31 wskazują, że choć TBS-y i SIM-y dysponują potencjałem do realizacji szerokiego wachlarza zadań wykraczających poza standardową działalność mieszkaniową w sektorze społecznego budownictwa czynszowego, to aktywności te pozostają domeną małej grupy podmiotów. Ich występowanie potwierdza elastyczność sektora oraz zdolność do adaptacji do lokalnych potrzeb, ale także fakt, że zasadniczy ciężar działalności TBS-ów i SIM-ów koncentruje się na funkcjach omówionych w poprzednich podrozdziałach.

Istotnym czynnikiem różnicującym zakresy działalności TBS-ów (w mniejszym stopniu SIM-ów z uwagi na ich często międzygminny charakter i relatywnie krótki czas działania) jest wola wykorzystania formuły TBS-u do realizacji różnorodnych działań z zakresu miejscowego mieszkalnictwa przez właściciela spółki. Typowym jest zarządzanie zasobem komunalnym, ale występują też inne.

Niższe mediany stawek czynszu w TBS-ach są w dużej mierze rezultatem tego, że znaczna część ich zasobu została zrealizowana w pierwszych fazach programu społecznego budownictwa czynszowego, przy odmiennych – korzystniejszych – parametrach kosztowych i finansowych.

Polityka czynszowa

Poziom stawek czynszowych i ich zróżnicowanie

Zestawienie danych o stawkach czynszu wskazuje na istotne zróżnicowanie poziomów czynszów w badanej grupie TBS-ów i SIM-ów (Tab. 5). Najbardziej miarodajny obraz uzyskano dla TBS-ów ze względu na większą liczebność obserwacji. W tej grupie mediana średniej stawki czynszu w 2025 r. wyniosła 14,00 zł/m² przy bardzo szerokiej rozpiętości wartości – od 3,60 zł/m² do 24,75 zł/m². Oznacza to, że lokalne uwarunkowania, takie jak koszty utrzymania zasobu, jego standard techniczny, parametry finansowania inwestycji oraz struktura kosztów zarządzania, w istotnym stopniu różnicują poziom czynszów. Niższe wartości wynikają również z części zasobów wniesionych aportem przez gminy, które – mimo formalnego zarządzania przez TBS – funkcjonują w praktyce w modelu najmu o charakterze komunalnym, co obniża obserwowany poziom czynszów.

W przypadku SIM-ów danych jest mniej, co wynika z tego, że znaczna część zasobu w 2025 r. pozostawała w fazie uruchamiania. Pomimo tych ograniczeń obserwowane wartości wskazują, że w SIM-ach stawki czynszu

kształtują się częściej w górnych przedziałach obserwowanych w TBS-ach. Należy to wiązać z charakterystyką nowego zasobu – w tym z wysokim standardem energetycznym – oraz z wzrostem cen produkcji budowlanej.

Tab. 5. Stawki czynszu w badanych podmiotach

Grupa	N (z danymi o czynszu)	Mediana średniej stawki (zł/m ²)	Zakres średniej stawki (min-max)
TBS-y	63	14,00	3,60–24,75
SIM-y z udziałem KZN-u	4	19,44	15,40–22,88
SIM-y bez udziału KZN-u	1	22,45	22,45–22,45

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie wyników badania ankietowego (N=68)

Niższe mediany stawek czynszu w TBS-ach są w dużej mierze rezultatem tego, że znaczna część ich zasobu została zrealizowana w pierwszych fazach programu społecznego budownictwa czynszowego, przy odmiennych – korzystniejszych – parametrach kosztowych i finansowych.

W przypadku SIM-ów wyższe stawki czynszu nie powinny być interpretowane jako odejście od społecznego charakteru najmu, lecz jako konsekwencja realizacji nowego zasobu w warunkach wysokich kosztów budowy, restrykcyjnych wymogów energetycznych oraz większego udziału kosztów finansowych w strukturze czynszu. W tym sensie czynsz w SIM-ach pełni funkcję „czynszu startowego”, który w większym stopniu odzwierciedla aktualne koszty wytworzenia zasobu niż historyczne warunki jego powstania.

Relacja stawek czynszowych do wartości odtworzeniowej

Zestawienie średnich stawek czynszu w programie SBC z ustawowymi wskaźnikami wartości odtworzeniowej (por. Ryc. 32 i 33) pozwala ocenić, w jakim stopniu polityka czynszowa w społecznym budownictwie czynszowym pozostaje powiązana z kosztami wytworzenia zasobu oraz jak kształtuje się przestrzeń do jej dalszego dostosowywania w różnych uwarunkowaniach terytorialnych.

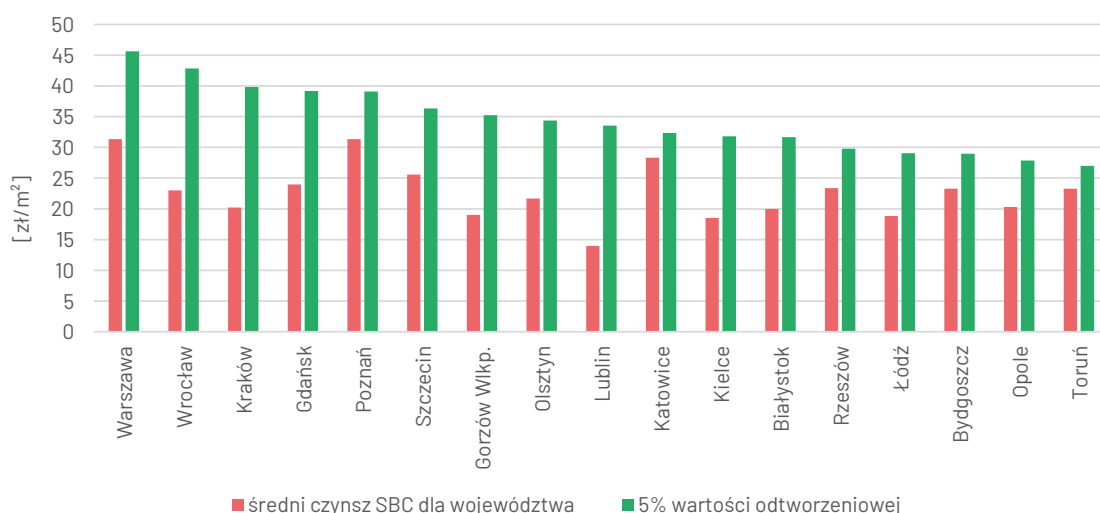
Dane o czynszach SBC udostępnione przez BGK (*Program społecznego budownictwa czynszowego (SBC)* b.d.) mają charakter zagregowany na poziomie województw i nie pozwalają na jednoznaczne przypisanie

obserwowanych stawek do lokalizacji inwestycji w miastach wojewódzkich bądź w pozostałych gminach danego regionu. Jednocześnie wskaźniki wartości odtworzeniowej są publikowane osobno dla miast wojewódzkich oraz dla pozostałych obszarów województw.

W konsekwencji zaprezentowanych na Ryc. 32 i 33 zestawień nie należy interpretować jako bezpośredniego porównania faktycznych czynszów w konkretnych miastach wojewódzkich z odpowiadającymi im wskaźnikami kosztu odtworzenia. Mają one charakter ilustracyjny i służą pokazaniu skali potencjalnych napięć kosztowych w dwóch skrajnych wariantach: przy założeniu lokalizacji inwestycji w mieście wojewódzkim oraz przy założeniu lokalizacji poza nim. Rzeczywiste relacje pomiędzy czynszami a kosztami wytworzenia zasobu w poszczególnych inwestycjach mogą mieścić się pomiędzy tymi dwoma punktami odniesienia.

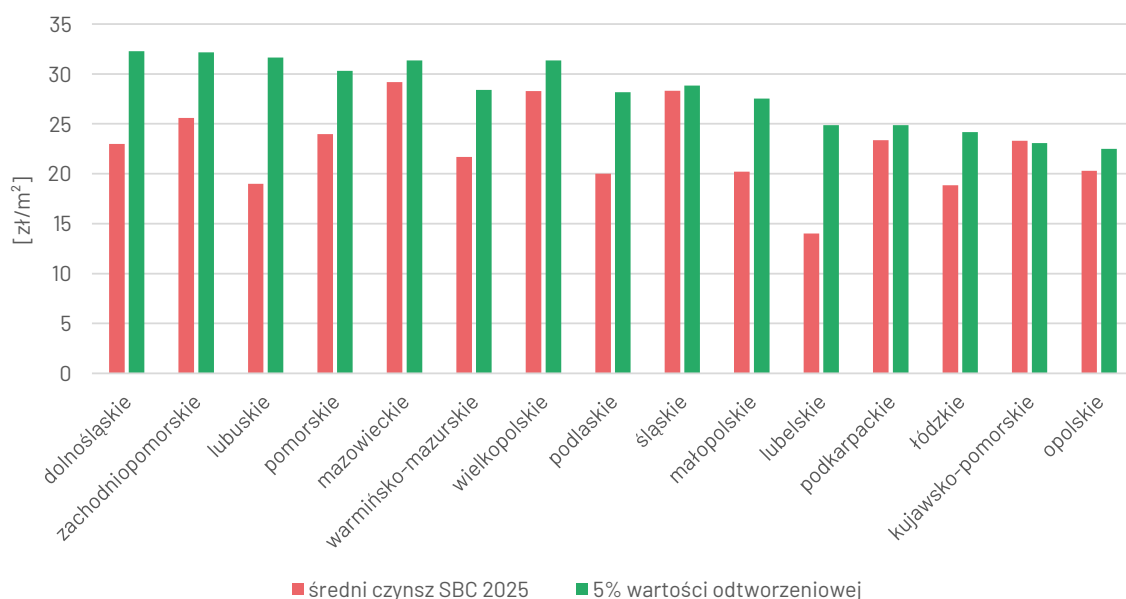
Mimo powyższych ograniczeń zestawienie to pozwala uchwycić istotną prawidłowość systemową. Ta sama średnia stawka czynszu, obserwowana na poziomie województwa, funkcjonuje w odmiennych warunkach kosztowych w zależności od lokalizacji inwestycji. W miastach wojewódzkich wyższe wskaźniki wartości odtworzeniowej oznaczają relatywnie większą przestrzeń do kształtowania czynszów, natomiast w pozostałych gminach analogiczny poziom czynszu szybciej zbliża się do ustawowych limitów. W praktyce oznacza to większą wrażliwość polityki czynszowej na wzrost kosztów poza obszarami metropolitalnymi.

Ponadto prezentowane relacje odnoszą się do maksymalnej stawki czynszu na poziomie 5% wartości odtworzeniowej w skali roku, która została wprowadzona w 2015 r. i nie jest w pełni stosowana w TBS-ach.



Ryc. 32. Relacja średniej stawki czynszu w programie SBC dla województw do ustawowej wartości odtworzeniowej 1 m² w miastach wojewódzkich w 2025 r.

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie danych BGK oraz obwieszczeń wojewodów (wrzesień 2025 r.)



Ryc. 33. Relacja średniej stawki czynszu w programie SBC do ustawowej wartości odtworzeniowej 1 m² dla województw w 2025 r. (z wyłączeniem miast wojewódzkich)

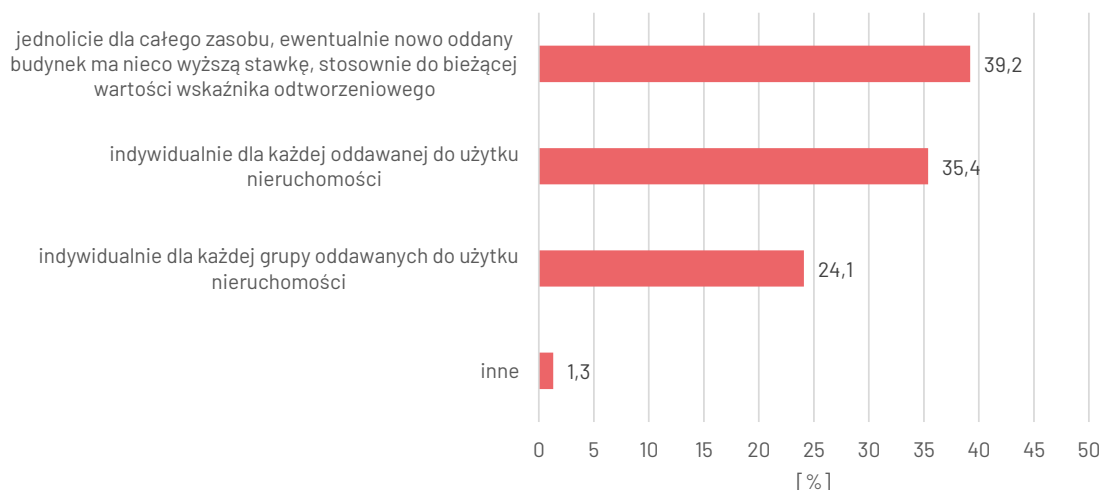
Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie danych BGK oraz obwieszczeń wojewodów (wrzesień 2025 r.)

Modele ustalania stawek czynszowych w zasobie

Rozkład odpowiedzi dotyczących sposobu ustalania stawek czynszowych w zasobie TBS-ów i SIM-ów wskazuje na brak dominującego, ujednoliconego modelu polityki czynszowej (por. Ryc. 34). Zamiast tego obserwuje się współistnienie kilku podejść, które odzwierciedlają różne strategie zarządcze, etap rozwoju zasobu oraz sposób reagowania na zmienność kosztów i warunków finansowania.

Najczęściej stosowanym rozwiązaniem jest jednolita stawka dla całego zasobu, z ewentualnie wyższą stawką dla nowo oddanych budynków, ustalaną w odniesieniu do bieżącej wartości wskaźnika odtworzeniowego (39,2%). Model ten można interpretować jako próbę pogodzenia przejrzystości i społecznej akceptowalności czynszu z koniecznością uwzględnienia rosnących kosztów realizacji nowych inwestycji. Upraszcza on zarządzanie i komunikację z najemcami, ale częściowo rozmywa różnice kosztowe pomiędzy starszym a nowym zasobem, co w dłuższej perspektywie może prowadzić do ukrytego subsydiowania części inwestycji. Niemniej strategia jednolitej stawki czynszu dla zasobu o wysokim standardzie technicznym odpowiada podstawowej funkcji czynszu, odnosząc stawkę do wartości użytkowej.

Znaczący odsetek podmiotów (35,4%) deklaruje ustalanie stawek czynszowych indywidualnie dla każdej nowo oddawanej



Ryc. 34. Sposoby ustalania stawek czynszowych w zasobie TBS-ów i SIM-ów

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie wyników badania ankietowego (N=79)

nieruchomości. Jest to podejście bliższe logice rachunku ekonomicznego, w którym czynsz traktowany jest jako funkcja konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego, jego parametrów finansowych i standardu technicznego. Choć zwiększa ono transparentność kosztową, prowadzi jednocześnie do wewnętrznego zróżnicowania stawek w obrębie jednego podmiotu, co generuje napięcia społeczne, utrudnia zarządzanie zasobami i bywa sprzeczne z oczekiwaniami najemców.

Trzecie podejście – indywidualne ustalanie stawek dla każdej grupy oddawanych do użytkowania nieruchomości (24,1%) – stanowi rozwiązanie pośrednie między modelem jednolitym a pełną indywidualizacją. Pozwala ono częściowo odzwierciedlać różnice kosztowe pomiędzy kolejnymi etapami realizacji przedsięwzięć przy jednoczesnym ograniczeniu nadmiernego rozdrobnienia stawek.

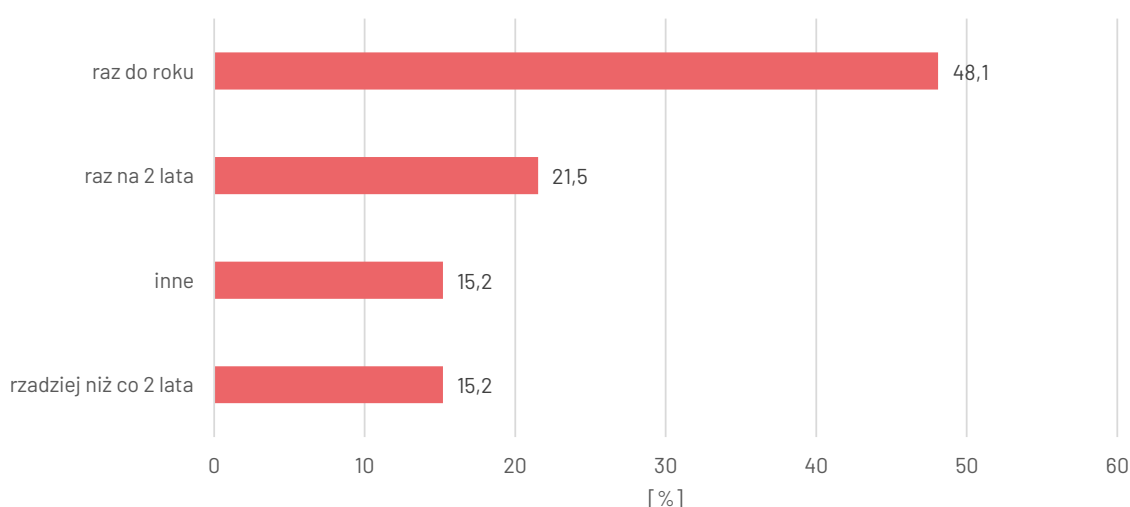
Marginalny udział odpowiedzi „inne” (1,3%) wskazuje, że sektor funkcjonuje w ramach kilku rozpoznawalnych schematów decyzyjnych, a eksperymentowanie z niestandardowymi rozwiązaniami ma charakter incydentalny.

Z perspektywy systemowej istotnym wnioskiem jest to, że dominują modele, w których czynsz nie jest w pełni „przypisany” do rzeczywistych kosztów konkretnego budynku w całym okresie jego eksploatacji. Jest to w pełni zgodne z normami prawnymi regulującymi stawki czynszu w społecznych mieszkaniach czynszowych⁴¹ i oznacza, że polityka czynszowa w TBS-ach i SIM-ach pełni nie tylko funkcję ekonomiczną, lecz także

41 Art. 28 ust. 1 Ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa brzmi: „Stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w zasobach mieszkaniowych SIM są ustalane przez zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy albo walne zgromadzenie w takiej wysokości, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez SIM pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę zobowiązań SIM związanych z budową”.

redystrybucyjną i stabilizującą – ogranicza skokowe różnice pomiędzy zasobem starym i nowym, ale kosztem potencjalnej presji na zdolność finansowania remontów i modernizacji w dłuższej perspektywie.

Na pytanie dotyczące częstotliwości zmiany stawek czynszowych 12 podmiotów typu SIM wskazało, że zagadnienie to nie ma jeszcze zastosowania w ich przypadku, co wynika z braku zasobu oddanego do użytkowania. W pozostałych przypadkach SIM-y – mimo braku bieżącej praktyki – deklarowały przyjęcie planowych zasad zmiany stawek czynszu w przyszłości. Łącznie udzielono 79 odpowiedzi, które pozwalają na analizę faktycznych i deklarowanych praktyk w zakresie częstotliwości modyfikacji czynszów w zasobach TBS-ów i SIM-ów (por. Ryc. 35).



Ryc. 35. Częstotliwość zmiany stawek czynszowych w zasobach TBS-ów/SIM-ów

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie wyników badania ankietowego (N=79)

48,1% respondentów zadeklarowało, że czynsz podlega aktualizacji raz do roku – była to najczęściej wskazywana częstotliwość. Sugeruje to, że znaczna część podmiotów przyjmuje podejście ostrożne i przewidywalne, w którym ewentualne zmiany stawek są dokonywane w regularnych, z góry komunikowanych odstępach czasu. Model ten sprzyja stabilności relacji z najemcami oraz ułatwia planowanie budżetów gospodarstw domowych, ograniczając ryzyko nagłych i społecznie trudnych do zaakceptowania podwyżek.

Istotny odsetek podmiotów (21,5%) zmienia stawki czynszowe raz na dwa lata, a kolejne 15,2% – jeszcze rzadziej. Praktyki te należy interpretować jako przejaw zwiększonej ostrożności w zakresie polityki czynszowej, często powiązanej z obawą przed eskalacją zaległości czynszowych lub pogorszeniem relacji z najemcami. W tym kontekście rzadsze aktualizacje stawek mogą prowadzić do kumulowania presji kosztowej i zwiększać

ryzyko konieczności bardziej odczuwalnych korekt w przyszłości.

Odłączną kategorię stanowią odpowiedzi „inne” (15,2%). Obejmuje ona niestandardowe rozwiązania, takie jak zmiany stawek uzależnione od decyzji właścicielskich, sytuacji finansowej spółki, zakończenia określonych etapów inwestycji lub zmian parametrów finansowania. Obecność tej kategorii potwierdza zróżnicowanie praktyk oraz brak jednolitego, systemowo narzuconego modelu częstotliwości zmian czynszu.

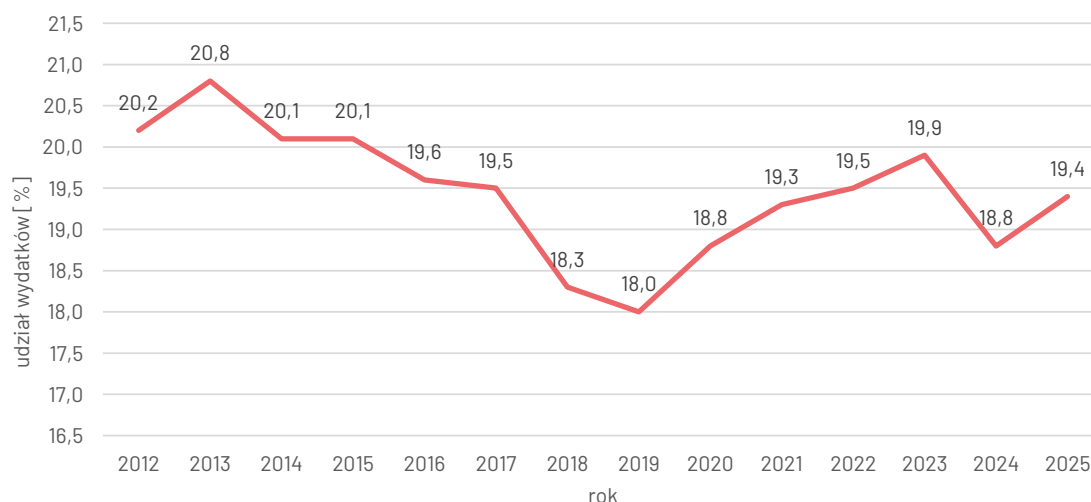
Z perspektywy analitycznej istotnym wnioskiem jest to, że nawet wśród podmiotów deklarujących coroczną zmianę stawek czynszowych, mechanizm ten nie zawsze oznacza automatyczną waloryzację o wskaźnik inflacji. Często ma on charakter selektywny, co dodatkowo wzmacnia ostrożny, defensywny charakter polityki czynszowej w TBS-ach i SIM-ach. W połączeniu z rosnącymi kosztami eksploatacyjnymi i inwestycyjnymi może to w dłuższej perspektywie prowadzić do narastania napięcia pomiędzy stabilnością społeczną zasobu a jego trwałością finansową.

Odsetek podmiotów stosujących systematyczną waloryzację czynszów o wskaźnik inflacji był relatywnie niski. Spośród 91 badanych TBS-ów i SIM-ów zadeklarowało je jedynie 13. 60 wskazało, że takiego rozwiązania nie stosuje, a w 18 przypadkach nie udzielono odpowiedzi – były to głównie nowo powstałe SIM-y.

Z jednej strony brak systematycznej waloryzacji ogranicza ryzyko wzrostów obciążeń po stronie najemców i sprzyja utrzymaniu społecznej akceptacji zasobu. Z drugiej natomiast prowadzi do stopniowej erozji realnej wartości przychodów czynszowych. W dłuższej perspektywie rosnące koszty eksploatacyjne, energii, usług remontowych i zarządzania nie są w pełni kompensowane wzrostem przychodów, co ogranicza zdolność do finansowania remontów, modernizacji oraz tworzenia rezerw na przyszłe potrzeby inwestycyjne. W efekcie dostępność czynszowa bywa utrzymywana kosztem narastania luki remontowej, szczególnie w starszym zasobie.

Zróżnicowanie podejść wskazuje, że decyzje czynszowe są w dużej mierze przeniesione na poziom zarządów spółek, które balansują między dostępnością społeczną, akceptacją najemców a rosnącymi kosztami funkcjonowania i inwestycji. To zróżnicowanie stanowi jeden z kluczowych czynników wyjaśniających obserwowane napięcia wokół polityki czynszowej oraz jej silne powiązanie z innymi barierami funkcjonowania TBS-ów i SIM-ów.

Wydaje się, że zarządzający zasobem TBS-ów nisko oceniają tzw. zdolność czynszową najemców. Rzadko stosowana jest stawka 5% wartości odtworzeniowej. Nawet spółki przyjmujące zasadę systematycznej waloryzacji stawek czynszu mają ograniczenia, np. zapisy w regulaminach mówiące o tym, że stawka czynszu nie może wzrosnąć o więcej niż 10%. To w okresie wysokiej inflacji zwiększyło dystans między faktyczną stawką a stawką 4% wartości odtworzeniowej. Obawa o to, że wysokość czynszów to poważny problem, jest powszechna w środowisku zarządców społecznych mieszkań czynszowych. Wobec braku podstawy prawnej do kontroli dochodów najemców w zasobach TBS-ów/SIM-ów³ należy posłużyć się danymi ogólnokrajowymi o wydatkach na utrzymanie mieszkania. Wydatki



Ryc. 36. Przeciętny udział wydatków na utrzymanie mieszkania lub domu i na nośniki energii w latach 2012–2025

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na danych GUS

na utrzymanie mieszkania lub domu i nośniki energii są na zrównanym, stabilnym poziomie (por. Ryc. 36). Stanowią one drugą po wydatkach na żywność i napoje bezalkoholowe pozycję w wydatkach gospodarstw domowych. Jej udział w wydatkach ogółem wyniósł przeciętnie 19,4% i wzrósł w 2025 r. o 0,6 p.p. w stosunku do 2024 r.⁴ Spośród grup społeczno-ekonomicznych najniższy udział wydatków na użytkowanie mieszkania lub domu i nośniki energii wystąpił w gospodarstwach domowych rolników (16,6%), a najwyższy w gospodarstwach domowych rencistów (24,9%).

Warto nadmienić, że za nadmierne obciążenie wydatkami na utrzymanie mieszkania uważa się w Unii Europejskiej wydatki rzędu 40 i więcej procent budżetu danego gospodarstwa. W 2025 r. ogółem w UE było 7,7% takich gospodarstw, w Polsce – 4,1%.

Stawki czynszu są też przedmiotem aktywności stowarzyszeń lokatorskich reprezentujących interesy najemców. Oczekują oni większej przejrzystości, jeśli chodzi o dostęp do informacji dotyczących skali i powodów podwyżek czynszów. W tym zakresie oczekiwania te są zasadne. Często w ich wystąpieniach jest jednak mowa o tym, że najemcy spłacają kredyty zaciągnięte na realizację inwestycji i że daje im to prawo do preferencyjnego wykupu mieszkań na własność. Ten argument jest całkowicie niezasadny, ale – niestety – często pojawia się w wypowiedziach działaczy oraz w mediach. Drugim punktem spornym jest oczekiwanie, że po spłacie kredytu stawki czynszu zostaną znacząco obniżone. Zarządcy zasobów planują przeznaczyć te środki na działalność statutową (a niewielu już to robi), w szczególności na remonty i modernizację starzejących się zasobów.

41 Art. 28 ust. 1 Ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa brzmi: „Stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w zasobach mieszkaniowych SIM są ustalane przez zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy albo walne zgromadzenie w takiej wysokości, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez SIM pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę zobowiązań SIM związanych z budową”.

42 Dane GUS.

Polityka czynszowa, stawki czynszu – Tarnowskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o.

Polityka czynszowa Tarnowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego bazuje na dwóch wskaźnikach. Czynsz w skali roku nie powinien przekraczać 4,0% wartości odtworzeniowej wynajmowanych lokali, a wysokość czynszu wraz z opłatami nie powinna przekraczać 20–25% dochodów netto gospodarstw domowych najemców w chwili zasiedlenia. Spółka stosuje równe stawki czynszu dla zasobów powstałych w zbliżonych latach, opierając się na danym źródle współfinansowania, co oznacza, że różne stawki obowiązują w budynkach realizowanych

z udziałem kredytów KFM-u, emisji obligacji czy finansowania zwrotnego po 2015 r. W zależności od lokalnego rynku najmu lokali mieszkalnych przewiduje się uzależnienie wysokości stawki czynszu od poziomu rynkowego w granicach ustawowych z zachowaniem uzasadnienia ekonomicznego. Podstawę tak zdefiniowanego czynszu umiarkowanego stanowią dane statystyczne, z których wynika, że posiadacze mieszkań średnio wydają na ich utrzymanie około 20% dochodów netto. W przeszłości, gdy TBS dysponował informacjami o dochodach

Oczekiwane stawki czynszu w Tarnowie w zależności od poziomu dochodu gospodarstw domowych i założeniu granicznego poziomu obciążenia tych dochodów kosztami utrzymania mieszkań w wysokości 20%

Dopuszczalne stawki czynszu dla TBS-ów 2026 r.



1. Poziom dochodu gospodarstw domowych (brutto)

20% dochodu = maksymalny akceptowalny czynsz



2. Maksymalne stawki czynszu dopuszczalne dla TBS-ów

Stawki referencyjne (średniorocznie)



3. Proponowane stawki czynszu w Tarnowskim TBS Sp. z o.o. w 2026 r.

Stawki proponowane (średniorocznie)

Przykładowe poziomy dochodu (rocznie)	Maks. akceptowalny czynsz (20% dochodu)	Rodzaj stawki referencyjnej	Maksymalna stawka czynszu dopuszczalna	Rodzaj proponowanej stawki	Proponowana stawka czynszu
Przeciętne wynagrodzenie brutto w Tarnowie w 2023 r. 8 446,83 zł	32,79 zł/m ²	Maksymalny czynsz 4% wartości odtworzeniowej (średniorocznie)	35,33 zł/m ²	Proponowana stawka czynszu PIB (lokal, lokal jednorodzinne)	16,50 zł/m ²
Średnie wynagrodzenie w Małopolsce w 2024 r. 8 249,31 zł	32,70 zł/m ²	Maksymalny czynsz 5% wartości odtworzeniowej (średniorocznie)	27,95 zł/m ²	Proponowana stawka czynszu OBL i KB (jednorodzinne)	17,17 zł/m ²
Wynagrodzenie brutto 6 000,00 zł	20,24 zł/m ²	Maksymalny czynsz 4% kosztu budowy FZI	22,00 zł/m ²	Proponowana stawka czynszu FZI (średniorocznie)	20,00 zł/m ²
Minimalne wynagrodzenie w 2026 r. 4 806 zł	12,62 zł/m ²	Maksymalny czynsz 4% kosztu budowy FZI (średniorocznie)	22,36 zł/m ²	Proponowana stawka czynszu FZI (średniorocznie)	22,00 zł/m ²



Maksymalny akceptowalny czynsz został obliczony jako 20% rocznego dochodu brutto gospodarstwa domowego. Przekroczenie tej wartości oznacza obciążenie wyższe niż 20% dochodu.



Stawki referencyjne określają maksymalny dopuszczalny czynsz w TBS-ach, wynikający z limitów ustawowych:

- 4–5% wartości odtworzeniowej
- 4% kosztu budowy (FZI – Fundusz Zasobu Inwestycyjnego).



Stawki proponowane przez Tarnowski TBS Sp. z o.o. na 2026 r. (średniorocznie).

Legenda:

PIB – Program Inwestycji Budowlanych

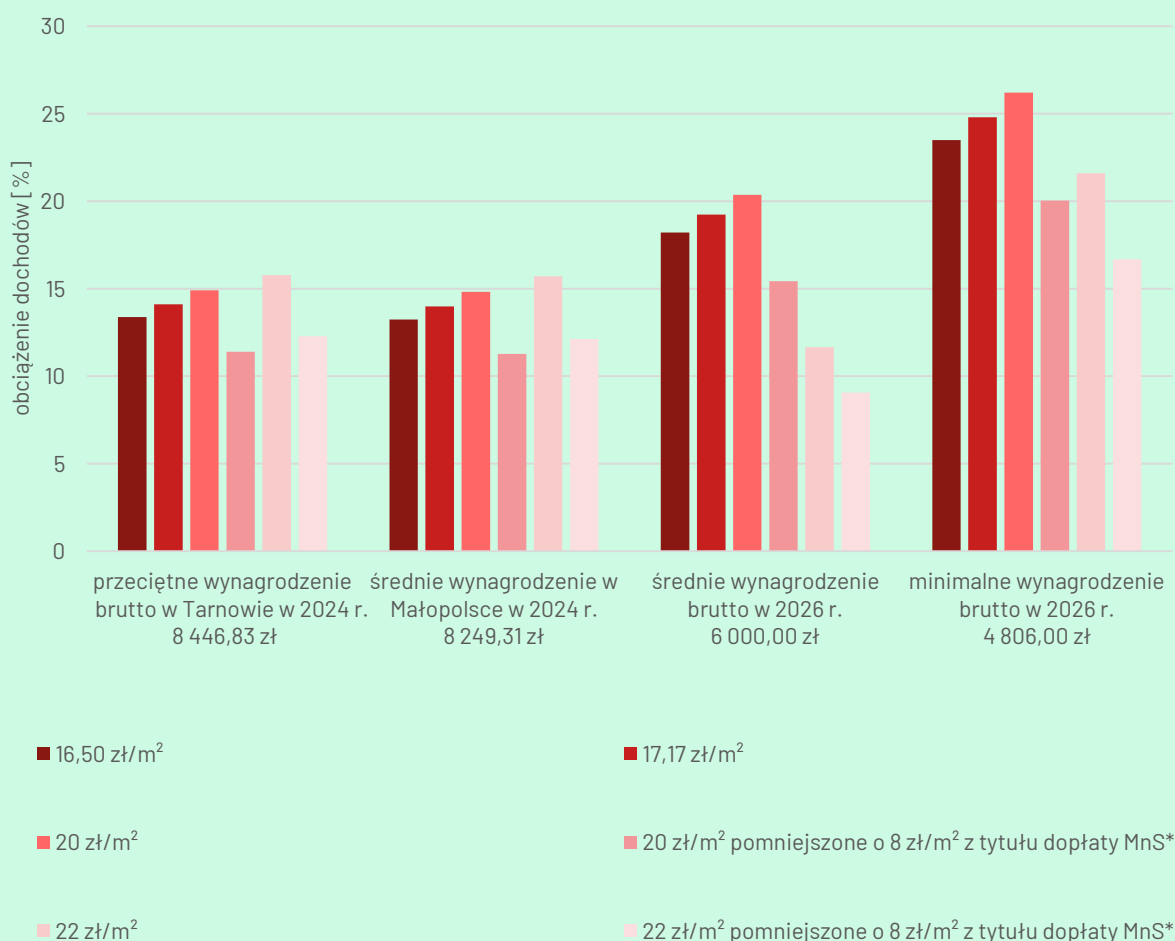
OBL i KB – obligacje / kredyt bankowy

FZI – Fundusz Zasobu Inwestycyjnego

Ryc. 37. Relacja między dochodami gospodarstw domowych a stawkami czynszu w Tarnowie

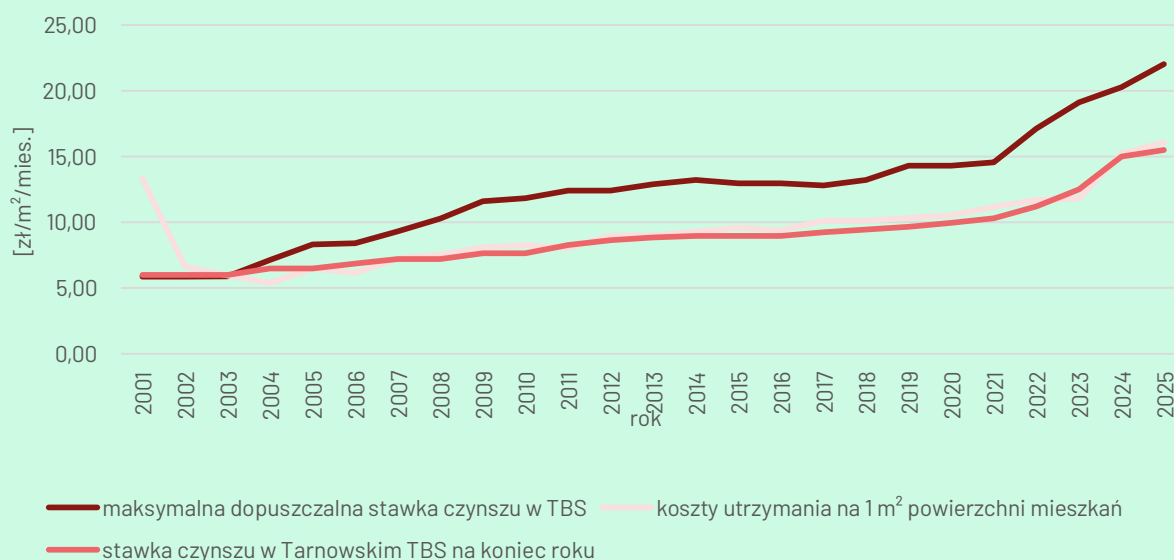
Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie materiałów Tarnowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o.

W przeszłości, gdy TBS dysponował informacjami o dochodach najemców, mógł precyzyjnie monitorować poziom wskaźnika czynsz/dochód. Aktualnie ze względu na brak dostępu do aktualnych danych Tarnowskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego dokonuje symulacji, wyliczając maksymalną akceptowalną stawkę czynszu („oczekiwaną stawkę czynszu”) przy założeniu różnych kwot dochodów gospodarstw domowych najemców i ich 20% przeznaczanych na utrzymanie mieszkań.



Ryc. 38. Obciążenie dochodów gospodarstw domowych przy różnych poziomach dochodu i stawek czynszu w Tarnowskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w 2026 r.

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie materiałów Tarnowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o.



Ryc. 39. Stawki czynszu w zasobie mieszkaniowym Tarnowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o., maksymalne ustawowe dopuszczalne stawki czynszu w TBS-ach oraz jednostkowe koszty utrzymania lokali mieszkalnych w latach 2001–2025

Źródło: opracowanie Tarnowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o.

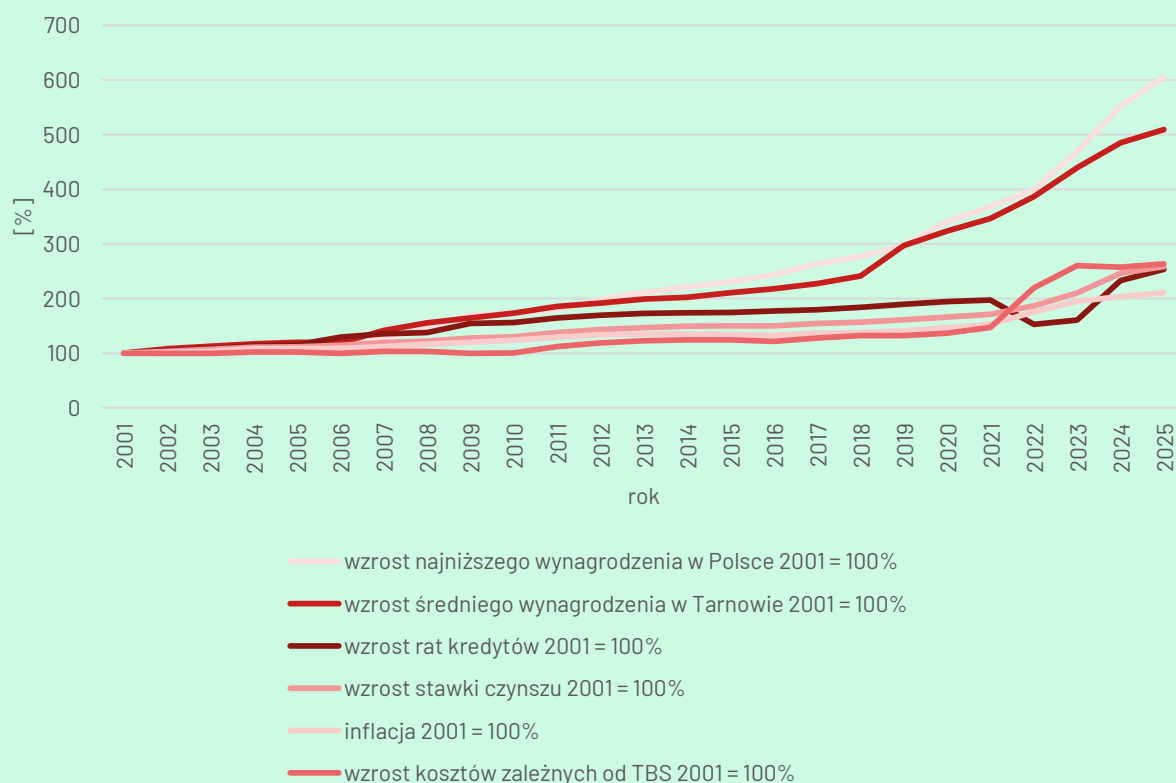
najemców, mógł precyzyjnie monitorować poziom wskaźnika czynsz/dochód. Aktualnie ze względu na brak dostępu do aktualnych danych Tarnowskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego dokonuje symulacji, wyliczając maksymalną akceptowalną stawkę czynszu („oczekiwaną stawkę czynszu”) przy założeniu różnych kwot dochodów gospodarstw domowych najemców i ich 20% przeznaczanych na utrzymanie mieszkań.

Z prowadzonych analiz wynika, że biorąc pod uwagę poziom wynagrodzeń w Tarnowie, maksymalna akceptowalna miesięczna stawka czynszu wynosi około 32,79 zł/m² przy wynagrodzeniu średnim, a przy minimalnym 12,62 zł/m². W wyliczeniach przyjęto założenie, że mieszkania jednopokojowe są zamieszkiwane przez 1 osobę, mieszkania dwupokojowe – przez 2 lub 3 osoby, a mieszkania trzypokojowe – przez 3 lub 4 osoby. Odpowiada to przyjętym w analizie łącznym dochodom gospodarstw domowych na poziomie odpowiednio: jednokrotności przykładowego wynagrodzenia dla gospodarstwa jednoosobowego, 1,63- lub 2,1-krotności

tego wynagrodzenia dla gospodarstwa dwu- lub trzyosobowego oraz 2,1- lub 2,38-krotności dla gospodarstwa trzy- lub czteroosobowego.

Przy stawkach czynszu w Tarnowskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego procentowy wskaźnik obciążenia dochodów netto gospodarstw domowych kosztami utrzymania mieszkań kształtuje się w granicach od 9,06% (w przypadku najmu z dopłatami z tytułu ustawy wprowadzającej dopłaty do czynszów w pierwszych 15 latach funkcjonowania nowo budowanego zasobu do 26,2%). Najwyższe obciążenie czynszem, podobnie jak pozostałe, przekraczające 20% dochodu, może występować w gospodarstwach, które utrzymują się z pracy osób zarabiających minimalne wynagrodzenie.

Wieloletnia obserwacja relacji między stawką czynszu, maksymalną dopuszczalną stawką czynszu oraz relacji między kosztem utrzymania zasobu i stawką czynszu wskazują na racjonalność strategii spółki. Pobierane czynsze, z niewielkimi wahaniem, odpowiadają kosztom utrzymania



Ryc. 40. Dynamika zmian stawki czynszu w Tarnowskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w porównaniu do inflacji i dynamiki zmian wynagrodzeń w Tarnowie w latach 2001–2025

Źródło: opracowanie Tarnowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o.

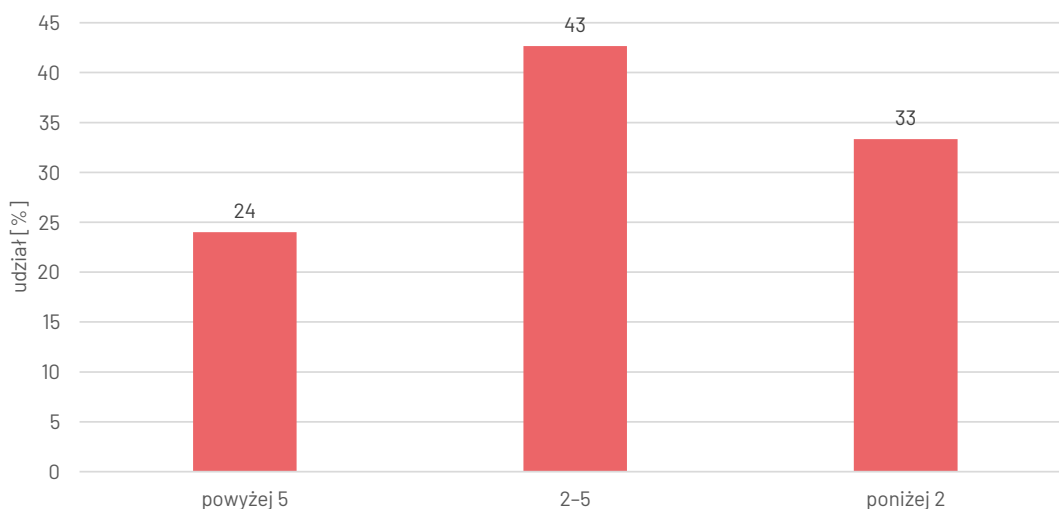
mieszkań. Z kolei maksymalna stawka czynszu nie stanowi odzwierciedlenia stawki w Tarnowskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego – różnica między nimi jest duża, sięgająca kilku złotych za 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania.

Podobnie przedstawia się dynamika wzrostu podstawowych parametrów w latach 2001–2025. Stawki wzrosły w tym czasie o 258%, a koszty zależne od TBS-u – o 263%, nastąpił wzrost najniższego wynagrodzenia w kraju o 605%, a także wzrost średniego wynagrodzenia w Tarnowie o 509%. Oznacza

to, że formuła stawek czynszu stosowana w Tarnowskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego jest – w ujęciu statystycznym – całkowicie bezpieczna dla użytkowników mieszkań. Przez cały analizowany okres dynamika wzrostu średniego wynagrodzenia w mieście oraz minimalnego wynagrodzenia była znacząco wyższa niż dynamika wzrostu stawek czynszu. Stawka czynszu w latach 2002–2024 wynosiła od 0,33 do 0,15 przeciętnego wynagrodzenia, przy czym najwyższa była w 2002 r., a najniższa w 2023 r.

Zadłużenie czynszowe, środki zaradcze i eksmisje

Wyniki badania wskazują, że w większości TBS-ów i SIM-ów poziom zadłużeń czynszowych mieści się poniżej 5%, a jedynie w części podmiotów przekracza ten próg. Spośród 91 odpowiedzi w 16 przypadkach wskazano, że zagadnienie to nie dotyczy podmiotu lub nie udzielono odpowiedzi na pytanie. Rozkład zjawiska oparto na 75 odpowiedziach (por. Ryc. 41). Interpretując te dane, konieczne jest osadzenie ich w szerszym kontekście funkcjonowania publicznych zasobów mieszkaniowych. Raporty Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR (Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2018; Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2023) jednoznacznie wskazują, że skala zadłużeń w zasobie komunalnym jest istotnie wyższa, a w wielu gminach ma charakter masowy i trwały. Na tym tle relatywnie niski poziom zaległości w TBS-ach i SIM-ach należy traktować jako potwierdzenie skuteczności tego modelu w ograniczaniu ryzyka niewypłacalności najemców.



Ryc. 41. Poziom zadłużeń czynszowych w zasobach TBS-ów/SIM-ów

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie wyników badania ankietowego (N=75)

Różnica ta nie wynika wyłącznie z poziomu stawek czynszu, lecz także z konstrukcji instytucjonalnej zasobu społecznego: bardziej selektywnego naboru najemców, silniejszego powiązania najmu z aktywnością dochodową gospodarstw domowych oraz sprawniejszych mechanizmów zarządzania należnościami. W przeciwieństwie do zasobu komunalnego, w którym zadłużenia często mają charakter strukturalny i długookresowy, w TBS-ach i SIM-ach dominują zaległości przejściowe, zarządzane poprzez miłą windykację, porozumienia ratalne oraz współpracę z gminami.

Jednocześnie niższa skala zadłużeń w TBS-ach i SIM-ach nie oznacza braku ryzyk finansowych. Wskazuje raczej na inny charakter problemu. Poziom zadłużeń w nich obserwowany jest „kosztem funkcjonowania” modelu społecznego, a nie symptomem jego niewydolności.

Porównanie z zasobem komunalnym pozwala również lepiej zrozumieć ostrożność TBS-ów i SIM-ów w zakresie polityki czynszowej. Nawet relatywnie umiarkowany wzrost zadłużeń jest w tym segmencie postrzegany jako sygnał ostrzegawczy, ponieważ czynsz stanowi podstawowe źródło finansowania bieżącego utrzymania i spłaty zobowiązań. Poziom zaległości czynszowych jest restrykcyjnie kontrolowany przez bank kredytujący. W efekcie polityka czynszowa w TBS-ach i SIM-ach jest kształtowana w warunkach znacznie mniejszej tolerancji na narastanie zaległości niż w zasobie komunalnym, w którym ryzyko to jest w większym stopniu absorbowane przez budżety gmin.

59 badanych podmiotów wskazało, że stosuje rozbudowane procedury ograniczania nieterminowych płatności, obejmujące m.in. stały monitoring należności, kontakt bezpośredni z najemcami, ugody ratalne, instrumenty pomocowe oraz – jako ostateczność – działania sądowe i egzekucyjne. Działania formalne traktowane są jednak jako etap końcowy w przypadku braku współpracy ze strony dłużnika. Zestaw najczęściej występujących działań wskazano na Ryc. 42.

Działania podejmowane w celu ograniczenia zadłużeń	
1	 Stały monitoring należności oraz comiesięczna analiza zaległości
2	 Upomnienia i wezwania do zapłaty (pisemne, mailowe, SMS, telefoniczne) – podstawowe i najpowszechniejsze działanie
3	 Kontakt bezpośredni z najemcami (rozmowy telefoniczne, mailowe, spotkania, wizyty terenowe) w celu ustalenia przyczyn zadłużenia
4	 Miękka windykacja – przypomnienia, monity, informowanie o zaległościach i konsekwencjach braku płatności
5	 Zawieranie ugód i porozumień – rozkładanie zadłużenia na raty, oświadczenia o poddaniu się egzekucji
6	 Programy pomocowe – możliwość odpracowania zadłużenia, dodatki mieszkaniowe, obniżki czynszu, wsparcie osób w trudnej sytuacji życiowej
7	 Windykacja przedsądowa i sądowa – pozwy o zapłatę, postępowania upominawcze, egzekucja komornicza
8	 Wypowiadanie umów najmu oraz postępowania eksmisyjne jako ostateczny etap działań
9	 Współpraca z kancelariami prawnymi oraz wyspecjalizowanymi działami lub pracownikami ds. windykacji
10	 Wpisy do rejestrów dłużników (np. KRD) i naliczanie odsetek ustawowych

Ryc. 42. Najczęściej stosowane procedury i narzędzia w zakresie ograniczania nieterminowych opłat czynszowych

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie wyników badania ankietowego (N=59)

Na zidentyfikowanej liście działań dominują te oparte na systematycznym monitoringu należności, szybkim reagowaniu na brak wpłat oraz bezpośrednim kontakcie z najemcą. Uzupełniają je instrumenty pomocowe. Działania formalne, w tym postępowania sądowe i egzekucyjne, są powszechnie dostępne i wykorzystywane, jednak w praktyce traktuje się je jako etap końcowy procedury windykacyjnej, uruchamiany w przypadku trwałego braku współpracy ze strony dłużnika.

Pomimo relatywnie wysokiej skuteczności stosowanych rozwiązań, w części przypadków konieczne okazuje się uruchomienie procedur eksmisyjnych. W badaniu ankietowym 36 podmiotów wskazało, że w latach 2020–2025 przeprowadziło co najmniej jedną eksmisję z zasobu, przy czym były to wyłącznie TBS-y. W większości tych przypadków skala działań była ograniczona – w 27 podmiotach liczba eksmisji nie przekroczyła trzech. Najwyższą liczbę eksmisji odnotowano w TBS-ach w Białymstoku (10), Drawsku Pomorskim (12) oraz Starogardzie Gdańskim (20).

Remonty i modernizacje zasobów mieszkaniowych

Remonty i modernizacje stanowią istotny obszar aktywności TBS-ów, szczególnie w odniesieniu do starszego zasobu mieszkaniowego, powstałego w pierwszych latach funkcjonowania społecznego budownictwa czynszowego. Zakres i intensywność prowadzonych prac modernizacyjnych są silnie zróżnicowane i zależne od wieku budynków, ich stanu technicznego oraz możliwości finansowych podmiotów.

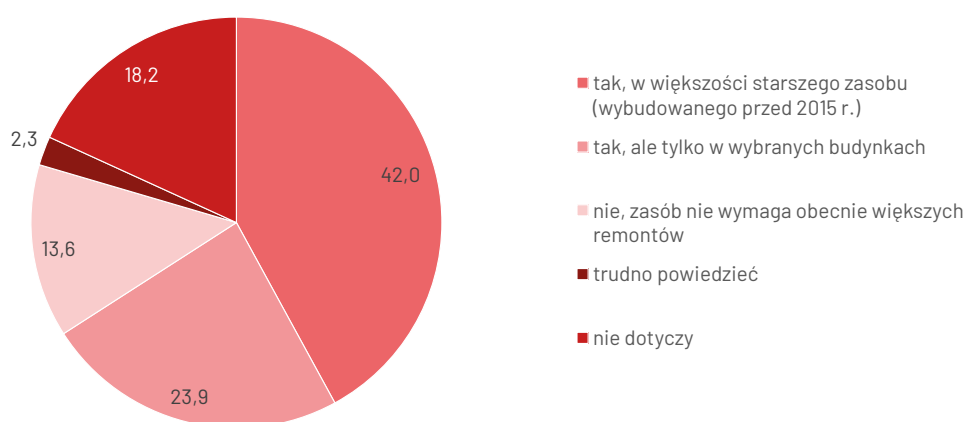
W przypadku TBS-ów o dłuższym okresie funkcjonowania remonty pełnią kluczową rolę w utrzymaniu standardu zasobu oraz ograniczaniu kosztów eksploatacyjnych w długim okresie. Prace obejmują zarówno bieżące remonty techniczne, jak i modernizacje o charakterze kompleksowym, w tym poprawę efektywności energetycznej budynków, wymianę instalacji czy dostosowanie lokali do potrzeb osób starszych i z niepełnosprawnościami.

SIM-y, jako podmioty młodsze, w znacząco mniejszym stopniu realizują remonty istniejącego zasobu, koncentrując się przede wszystkim na nowych inwestycjach.

Istotnym wyzwaniem w obszarze remontów pozostaje finansowanie prac modernizacyjnych. Ograniczona możliwość przenoszenia kosztów na czynsze, wynikająca ze społecznego charakteru najmu, powoduje konieczność poszukiwania zewnętrznych źródeł wsparcia lub etapowania inwestycji w czasie. W praktyce decyzje remontowe często wymagają równoważenia potrzeb technicznych z dostępnością środków finansowych oraz akceptowalnym dla najemców poziomem obciążeń.

Remonty i modernizacje pełnią zatem funkcję nie tylko techniczną, lecz także strategiczną – wpływają na trwałość zasobu, jego atrakcyjność dla najemców oraz długoterminową stabilność finansową TBS-ów i SIM-ów. W perspektywie kolejnych lat znaczenie tego obszaru będzie rosło, zwłaszcza w kontekście rosnących wymagań energetycznych oraz starzenia się części zasobu mieszkaniowego.

Na pytanie dotyczące potrzeb remontowych i modernizacyjnych zasobu mieszkaniowego odpowiedzi udzieliło 88 podmiotów. Uzyskany rozkład wskazuje na wyraźne zróżnicowanie sytuacji pomiędzy starszym zasobem TBS-ów a nowym zasobem realizowanym przez SIM-y (por. Ryc. 43).



Ryc. 43. Potrzeby remontowe i modernizacyjne zasobu mieszkaniowego

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie wyników badania ankietowego (N=88)

Największa grupa respondentów (42%) wskazała, że potrzeby remontowe występują w większości starszego zasobu, wybudowanego przed 2015 r. Wynik ten potwierdza, że znacząca część zasobu TBS-ów wchodzi w fazę wymagającą bardziej kapitałochłonnych prac modernizacyjnych, obejmujących nie tylko bieżące remonty, lecz także działania o charakterze odtworzeniowym i poprawiającym standard techniczny, w tym efektywność energetyczną budynków.

Kolejne 24% badanych zadeklarowało, że potrzeby remontowe dotyczą jedynie wybranych budynków. Taki rozkład odpowiedzi wskazuje na wewnętrzne zróżnicowanie stanu technicznego zasobu, wynikające m.in. z etapowego charakteru realizacji inwestycji, różnic w standardzie wykonania poszczególnych obiektów oraz odmiennego poziomu dotychczasowych nakładów na utrzymanie i modernizację.

Jednocześnie 14% respondentów wskazało, że obecnie zasób nie wymaga większych remontów. Odpowiedzi te dotyczą przede wszystkim podmiotów dysponujących relatywnie nowym zasobem

lub takich, które w ostatnich latach przeprowadziły istotne prace modernizacyjne. Połowę z tej grupy stanowią długo działające TBS-y, które utrzymały zasób w dobrym stanie technicznym.

Istotną kategorię stanowią odpowiedzi „nie dotyczy” (18%), które odnoszą się głównie do nowo powstałych SIM-ów, pozostających jeszcze w fazie realizacji inwestycji lub zarządzających całkiem nowym zasobem, niewymagającym na obecnym etapie interwencji remontowych. W tym sensie odpowiedzi te należy interpretować nie jako brak problemu, lecz jako przesunięcie potrzeb remontowych w czasie.

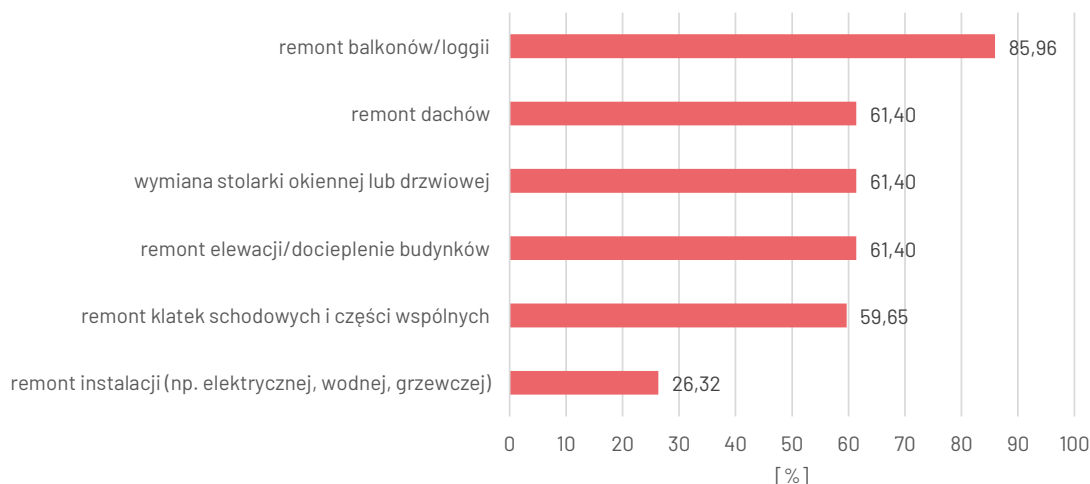
Marginalny odsetek odpowiedzi „trudno powiedzieć” (2%) sugeruje, że większość podmiotów ma dobre rozeznanie stanu technicznego swojego zasobu oraz skali przyszłych potrzeb inwestycyjnych.

Z perspektywy systemowej wyniki te potwierdzają, że w najbliższych latach presja na finansowanie remontów i modernizacji będzie narastać przede wszystkim w segmencie starszego zasobu TBS-ów. W połączeniu z ograniczoną praktyką waloryzacji czynszów oraz ostrożną polityką czynszową oznacza to rosnące napięcie pomiędzy utrzymaniem dostępności czynszowej a zdolnością do finansowania niezbędnych prac odtworzeniowych. Można uznać, że plany TBS-ów – w których zobowiązania kredytowe są już rozliczone lub będą rozliczane niebawem – uwzględniające przeznaczenie „oszczędzonych” środków na modernizacje i remonty, są zasadne. Jednocześnie obecny brak potrzeb remontowych w nowym zasobie SIM-ów ma charakter przejściowy i w dłuższej perspektywie będzie wymagał uwzględnienia w planowaniu polityki czynszowej i inwestycyjnej.

Spośród podmiotów, które zidentyfikowały potrzeby remontowe w swoim zasobie, 57 wskazało konkretne rodzaje działań wymagających realizacji. Rozkład odpowiedzi pokazuje, że dominują potrzeby dotyczące elementów konstrukcyjnych i zewnętrznych budynków, co potwierdza przechodzenie znacznej części zasobu TBS-ów w fazę bardziej kapitałochłonnych prac odtworzeniowych (por. Ryc. 44).

Najczęściej wskazywanym zakresem prac jest remont balkonów i loggii (86,0%). Wysoki odsetek odpowiedzi w tej kategorii sugeruje, że jest to jeden z najbardziej newralgicznych elementów starszego zasobu, zarówno pod względem technicznym, jak i bezpieczeństwa użytkowania. Problemy z balkonami i loggiami często mają charakter systemowy i wynikają z technologii stosowanych w okresie realizacji inwestycji, co oznacza konieczność kompleksowych, a nie punktowych interwencji.

Kolejne grupy działań – remont dachów (61,4%), wymiana stolarki okiennej lub drzwiowej (61,4%) oraz remont elewacji i docieplenie budynków (61,4%) – wskazują na istotne potrzeby związane z obudową budynków i ich efektywnością energetyczną. Skala tych wskazań potwierdza, że znaczna część zasobu wymaga nie tylko bieżących napraw, lecz również modernizacji poprawiających parametry użytkowe i energetyczne, co ma bezpośrednie przełożenie na koszty eksploatacyjne ponoszone przez najemców.



Ryc. 44. Rodzaje działań wymagających remontu

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie wyników badania ankietowego (N=57)

Remonty klatek schodowych i części wspólnych (59,6%) również pojawiają się często, co świadczy o rosnących potrzebach w zakresie utrzymania standardu użytkowego i estetycznego zasobu. Choć tego typu prace są mniej kapitałochłonne niż remonty konstrukcyjne, ich skumulowany koszt oraz znaczenie dla percepcji jakości zasobu przez mieszkańców nie powinny być bagatelizowane.

Relatywnie rzadziej wskazywano na konieczność remontów instalacji (26,3%), takich jak elektryczne, wodne czy grzewcze. Niższy odsetek odpowiedzi w tej kategorii może świadczyć o wcześniejszym przeprowadzeniu modernizacji w części zasobu lub o ich lepszym stanie technicznym w porównaniu z elementami zewnętrznymi budynków. Nie wyklucza to jednak narastania potrzeb w tym zakresie w kolejnych latach, wraz z postępującym starzeniem się infrastruktury technicznej.

Struktura wskazywanych potrzeb remontowych potwierdza, że wchodzenie zasobu TBS-ów w fazę intensywniejszych prac odtworzeniowych będzie wymagało stabilnych i przewidywalnych źródeł finansowania. W połączeniu z ograniczoną praktyką waloryzacji czynszów oraz ostrożną polityką czynszową oznacza to rosnące napięcie pomiędzy utrzymaniem dostępności czynszowej a koniecznością finansowania kosztownych modernizacji, w szczególności tych związanych z bezpieczeństwem i efektywnością energetyczną budynków.

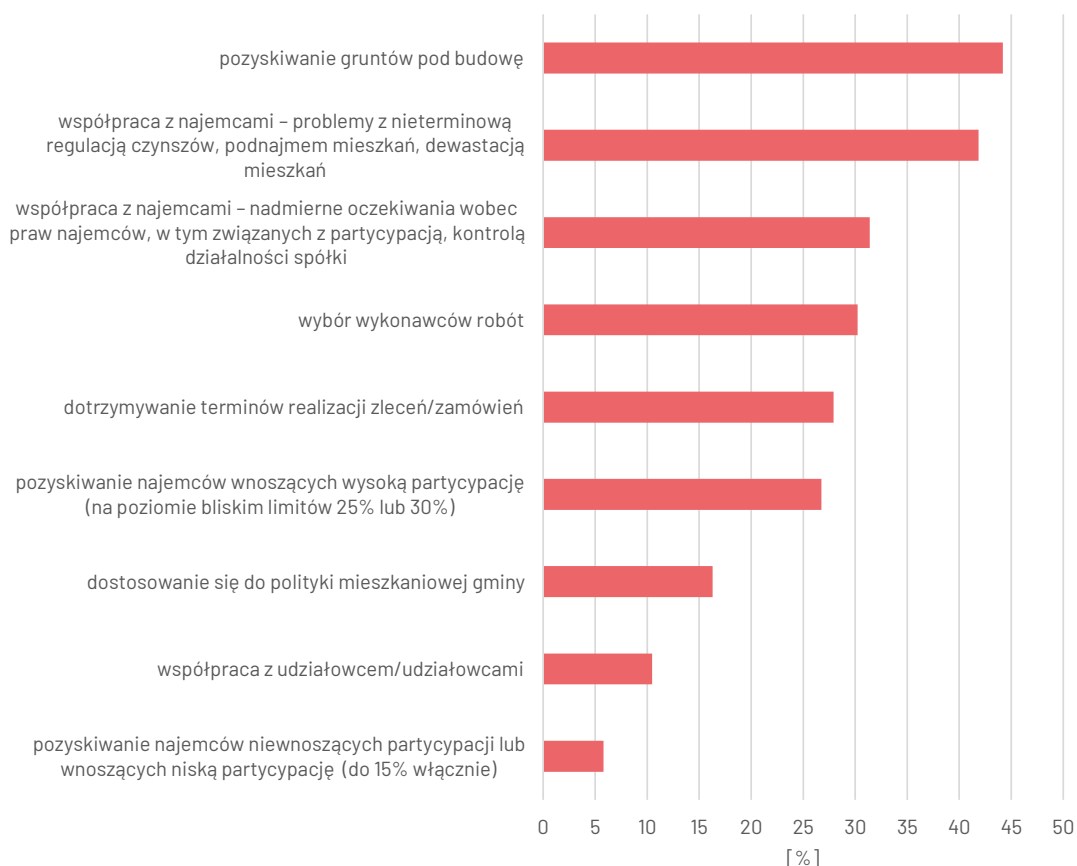
Ograniczenia,
problemy
i kwestie
sporne

W niniejszym rozdziale przedstawiono kluczowe ograniczenia i obszary sporne identyfikowane przez podmioty działające w segmencie społecznego budownictwa czynszowego. Ujęcie ma charakter syntetyczny i opiera się na triangulacji dwóch źródeł danych: wyników badania ankietowego (por. Ryc. 45, N=86) oraz materiału jakościowego pozyskanego w ramach dwóch zogniskowanych wywiadów grupowych – osobno z przedstawicielami TBS-ów oraz z przedstawicielami SIM-ów z udziałem KZN-u. Takie podejście umożliwia jednocześnie uchwycenie zarówno skali poszczególnych problemów (wskazywanej w pomiarze ilościowym), jak i mechanizmów ich powstawania, konsekwencji oraz kontekstów instytucjonalnych (ujawnianych w wypowiedziach uczestników wywiadów fokusowych).

Dominują bariery o charakterze „pierwotnym”, warunkujące możliwość prowadzenia inwestycji mieszkaniowych oraz utrzymania zasobu w dłuższej perspektywie. W pierwszej kolejności należą do nich: dostępność i przygotowanie gruntów, stabilność i jednoznaczność otoczenia regulacyjnego oraz możliwość domknięcia montażu finansowego w warunkach zmienności instrumentów wsparcia. Na tym tle ujawniają się bariery *stricte* operacyjne: ryzyka wykonawcze (wybór wykonawców, dotrzymywanie terminów), trudności eksploatacyjne oraz problemy w relacjach z najemcami. Istotnym obszarem – choć relatywnie rzadziej wskazywanym w badaniu ankietowym – są także wyzwania wynikające z relacji właścicielskich i konieczności dostosowywania się do polityki mieszkaniowej gmin, zwłaszcza w układach wielopodmiotowych (SIM-y wielogminne).

Wyniki badania ankietowego w tym zakresie, oparte na 79 odpowiedziach, wskazują, że wśród najczęściej identyfikowanych ograniczeń dominują: **pozyskiwanie gruntów pod budowę (44,2%), współpraca z najemcami – w szczególności problemy z nieterminową regulacją czynszów, podnajmowaniem i dewastacją lokali (41,9%), współpraca z najemcami rozumiana jako presja i nadmierne oczekiwania wobec praw najemców (31,4%)**, a także trudności *stricte* inwestycyjne: **wybór wykonawców robót (30,2%) oraz dotrzymywanie terminów realizacji zleceń i zamówień (27,9%)** – por. Ryc. 45. Istotną – choć nie dominującą – barierą pozostaje również **pozyskiwanie najemców wnoszących wysoką partycypację (26,7%)**, przy relatywnie rzadszych wskazywaniach problemów z pozyskiwaniem najemców niewnoszących partycypacji lub wnoszących niską partycypację (5,8%). Wątek instytucjonalny jest obecny w odpowiedziach, choć z mniejszą intensywnością: **dostosowanie się do polityki mieszkaniowej gminy wymieniło 16,3% ankietowanych, a współpracę z udziałowcem/udziałowcami – 10,5%**.

Poniżej przedstawiono syntetyczny, lecz rozbudowany opis kluczowych obszarów ograniczeń, łączący wyniki badania ankietowego z pogłębionymi wątkami z dwóch fokusów (TBS-y oraz SIM-y z udziałem KZN-u).



Ryc. 45. Kluczowe ograniczenia i obszary sporne identyfikowane przez podmioty

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie wyników badania ankietowego (N=86)

1. Bariera gruntowa: dostępność zasobu i „ryzyko instytucjonalne” uruchomienia terenów

Kwestia gruntów stanowi najczęściej wskazywaną w badaniu ankietowym barierę, a zarazem jeden z centralnych tematów obu fokusów. W wypowiedziach przedstawicieli TBS-ów podkreślano, że brak terenów inwestycyjnych jest barierą „pierwszego rzędu” – bez gruntów nie jest możliwe rozpoczęcie nowych przedsięwzięć niezależnie od pozostałych instrumentów wsparcia. Jednocześnie rozmówcy wskazywali, że problem nie ogranicza się do samego faktu posiadania gruntów, lecz obejmuje także zdolność instytucjonalną do ich skutecznego uruchomienia, w tym przygotowania formalno-planistycznego i technicznego. W tym kontekście pojawiał się postulat uproszczenia i przyspieszenia procedur, w szczególności dotyczących odrolnienia gruntów na terenach miejskich, co wiązano z realnymi ograniczeniami rozwoju w miastach oraz kosztami opóźnień inwestycyjnych.

W grupie SIM-ów (z udziałem KZN-u) bariera gruntowa była silnie osadzona w mechanizmie inicjowania i rozwoju spółek: KZN był wskazywany jako istotny impuls uruchamiający przedsięwzięcia, ale równocześnie opisywano wieloetapowość i długotrwałość procedur przejmowania

i przekazywania działek, które w praktyce mogą przesunąć start inwestycji o lata. W tym ujęciu „grunt” staje się nie tylko zasobem materialnym, lecz także elementem ryzyka instytucjonalnego – opóźnienia proceduralne destabilizują harmonogram i utrudniają domknięcie finansowania.

Istotne jest przy tym, że bariera gruntowa w obu segmentach ma inny wymiar: w TBS-ach częściej jest to ograniczenie podaży terenów i ich przygotowania w gminach; w SIM-ach obok kwestii podaży kluczowe stają się procedury i organizacja procesu przechodzenia nieruchomości przez ścieżkę instytucjonalną (udziałowcy-KZN-spółka), co wprost przekłada się na ryzyko projektowe.

2. Trudności wykonawcze i związane z harmonogramem:

wybór wykonawców oraz dotrzymanie terminów

Wyniki badania ankietowego pokazują, że znacząca część podmiotów postrzega jako barierę zarówno **wybór wykonawców robót (30,2%)**, jak i **dotrzymanie terminów realizacji (27,9%)**. Ten obszar obejmuje w praktyce kilka nakładających się mechanizmów: ograniczoną konkurencję na rynku wykonawstwa, presję terminową wynikającą z warunków finansowania i rozliczeń, a także ryzyka jakościowe (konieczność egzekwowania standardów przy jednoczesnej presji kosztowej). W wielu przedsięwzięciach ograniczenia rynkowe i proceduralne (w tym tryby zamówień, konieczność ponawiania postępowań czy aneksowania umów) przekładają się na przesunięcia harmonogramu, które następnie „rozlewają się” na cały montaż finansowy i harmonogram zasiedleń.

Choć fokusy koncentrowały się silniej na kwestiach systemowych (finansowaniu, regulacjach, gruntach), wątek terminowości i przewidywalności procesu inwestycyjnego powracał jako element potrzeby stabilności otoczenia – inwestycje planowane są w horyzoncie wieloletnim, a kumulacja ryzyk na etapie realizacji prowadzi do wzrostu kosztów i napięć w relacjach z interesariuszami (gminą, bankiem finansującym, przyszłymi najemcami). W efekcie trudności wykonawcze należy interpretować nie tylko jako „problem budowy”, ale też jako istotne ogniwo wpływające na możliwość powtarzalnego skalowania programu i komfortu funkcjonowania spółek oraz ich najemców.

3. Finansowanie: przewidywalność instrumentów

i sprawność domykania montażu

W obszarze finansowania w obu badaniach fokusowych uczestnicy podkreślali znaczenie stabilności i przewidywalności instrumentów wsparcia. W fokusie SIM-ów szczególnie mocno wybrzmiała potrzeba uporządkowania regulacji i zapewnienia warunków umożliwiających planowanie inwestycji bez konieczności „konkurowania o ograniczone pule” w trybie, który jest trudny do pogodzenia z deklarowaną misją nie-komercyjną, przy jednoczesnym postulowaniu skuteczniejszej wymiany doświadczeń między spółkami. W grupie TBS-ów finansowanie częściej

wiązано z długofalowym cyklem zobowiązań (kredytem) i cyklem życia budynku oraz z koniecznością utrzymania umiarkowanej polityki czynszowej; w konsekwencji akcentowano, że przenoszenie niepewności systemowej na czynsze jest sprzeczne z logiką segmentu społecznego.

W praktyce oznacza to, że instrumenty finansowe i dotacyjne powinny być postrzegane nie jako „jednorazowy bodziec”, lecz jako element stabilnej architektury wdrażania – pozwalającej nie tylko uruchomić pojedynczą inwestycję, ale także utrzymać ciągłość kolejnych przedsięwzięć w portfelu spółki (*pipeline inwestycyjny*).

4. **Partycypacja: bariera dostępności, napięcie społeczne i czynnik wpływający na możliwość pozyskania finansowania**

Badanie ankietowe wskazuje, że **pozyskiwanie najemców wnoszących wysoką partycypację** jest istotną barierą (**26,7%**), co uzupełnia obraz z fokusów, pokazujących różne mechanizmy tego problemu w TBS-ach i SIM-ach. Taki wniosek wynikał również z poprzednich badań (*Mieszkalnictwo społeczne 2018*). O wysokiej kwocie partycypacji jako czynnika blokującym popyt na mieszkania w formule TBS/SIM mówiono też wielokrotnie na konferencjach naukowych i branżowych⁴⁴.

W grupie TBS-ów akcentowano wątek rewaloryzacji partycypacji jako czynnika destabilizującego rotację zasobu: w praktyce wychodzący najemcy mogą otrzymywać bardzo wysokie kwoty zwrotu, a nowi – mimo że obejmują lokale w pewnym stopniu zużyte – muszą wносить analogicznie wysokie kwoty partycypacji. Mechanizm ten jest postrzegany jako bariera dostępności i źródło napięć, a zarazem argument za ujednoliceniem zasad i ograniczeniem arbitralności rozwiązań.

W grupie SIM-ów partycypację wiązano bezpośrednio z praktyką instytucji finansującej: wskazywano, że w procedurach kredytowych poziom partycypacji powyżej 15% może być oceniany negatywnie, co skłania spółki do modyfikowania regulaminów (np. obniżania partycypacji z 30% do 15%) już na etapie przygotowania inwestycji. W ujęciu wdrożeniowym oznacza to, że zasady partycypacji stają się nie tylko parametrem społecznej dostępności, lecz także **czynnikiem wpływającym na możliwość pozyskania finansowania bankowego dla przedsięwzięcia**.

W tym kontekście partycypacja ujawnia się jako obszar sporny o podwójnej naturze: z jednej strony determinuje dostępność programu dla gospodarstw domowych (jest barierą wejścia), z drugiej zaś wpływa na „techniczne” warunki wykonalności projektu w relacji do finansujących. Skala wskazań w ankiecie oraz znaczenie tego wątku w fokusach sugeruje potrzebę traktowania partycypacji jako jednego z kluczowych pól porządkowania systemu.

⁴⁴ W przeszłości banki oferowały potencjalnym najemcom w TBS-ach kredyty na sfinansowanie partycypacji. Wraz z intensywnym wzrostem kosztów budowy kwota partycypacji również rosła, a banki wycofały się z oferty.

Dodatkowo w debatach o prywatyzacji społecznych mieszkań czynszowych dość powszechnie wykorzystywany jest argument, że partycypacja, współfinansując inwestycję, jest czymś w rodzaju wkładu własnościowego dającego ekspektatywę przekształcenia najmu w prawo własności. Tymczasem regulacja prawna określa partycypację jako prawo udostępnienia lokalu do najmu wskazanej osobie i nie daje żadnych praw do przekształcenia tytułu użytkowania mieszkania.

5. Relacje z najemcami: egzekucja należności, nadużycia oraz oczekiwania wobec praw najemców

Wyniki badania ankietowego pokazują, że relacje z najemcami stanowią jeden z najbardziej obciążających obszarów funkcjonowania spółek. Aż **41,9%** respondentów wskazuje problemy związane z nieterminową regulacją czynszów, podnajmem i dewastacją mieszkań, a **31,4%** – nadmierne oczekiwania wobec praw najemców, w tym dotyczące partycypacji i kontroli działalności spółki.

Z badania fokusowego przeprowadzonego wśród prezesów zarządu lub członków zarządu TBS-ów wynikają dwa istotne uzupełnienia. Po pierwsze, podkreślano rolę sprawnych uzgodnień instytucjonalnych z gminą w zakresie postępowania wobec zaległości – tam, gdzie wypracowano jasną ścieżkę współdziałania, ryzyka w zarządzaniu zasobem są łatwiejsze do ograniczania.

Po drugie, wskazywano, że część napięć ma charakter komunikacyjny i wynika z niezrozumienia, czym jest TBS/SIM oraz przenoszenia presji na poziom regulacyjny – szczególnie w obszarze wykupu i praw majątkowych.

W tym sensie bariery dotyczące najmu nie są wyłącznie problemem windykacyjnym czy eksploatacyjnym. Stanowią także wskaźnik niedomkniętego modelu instytucjonalnego: przy braku stabilnych i jednoznacznych reguł (w tym dotyczących partycypacji, wykupu/dojścia do własności oraz zakresu uprawnień informacyjnych) rośnie przestrzeń konfliktu i presji na zarządców. Nasilenie trudności komunikacyjnych na linii najemcy–władze TBS-u wydaje się jedną z głównych tez raportu opracowanego w Parlamentarnym Zespole ds. Towarzystw Budownictwa Społecznego (*Raport z cyklu spotkań z mieszkańcami TBS – dogłębna analiza problemu 2025*)⁴⁵. Należy dodać, że w czasie formowania SIM-ów z udziałem KZN-u dość powszechnie były stwierdzenia, że zasoby SIM-u będą mogły być przekształcane na własnościowe i to na korzystnych warunkach. Trudno orzec, na ile te zapowiedzi były świadomą strategią promowania programu społecznego budownictwa czynszowego, a na ile wynikały z niedopatrzeń i niewłaściwego odbioru informacji przez interesariuszy⁴⁶.

⁴⁵ *Raport z cyklu spotkań z mieszkańcami TBS – dogłębna analiza problemu, materiał powielany, 2025.*

⁴⁶ Głównym echem odbiły się problemy z odbiorem informacji przedstawiających zalety zamieszkania w Społecznej Inicjatywie Mieszkaniowej Zagłębie w Chrzanowie. Według przyszłych mieszkańców i władz miasta władze spółki zapewniały ich, że przy wykupie mieszkania zapłacą mniej o wartość „spłacanych w czynszu rat kredytów”. Wobec odmiennej interpretacji przepisów przez właściwe ministerstwo interesariusze domagają się zmiany prawa na swoją korzyść (por. Knorps-Tuszyńska 2026).

6. Polityka mieszkaniowa gminy: relacje właścicielskie i koszty koordynacji (szczególnie w SIM-ach)

Choć w badaniu ankietowym kwestie instytucjonalne są wskazywane rzadziej niż bariery gruntowe czy te dotyczące relacji z najemcami, nie oznacza to, że są one drugorzędne. **16,3%** respondentów wskazuje na trudności w dostosowaniu się do polityki mieszkaniowej gminy, a **10,5%** – problemy we współpracy z udziałowcem/udziałowcami. Fokus z udziałem przedstawicieli SIM-ów pokazuje, że przy większej liczbie samorządów-udziałowców rośnie koszt koordynacji i ryzyko rozbieżności proceduralnych: różne praktyki uchwałodawcze, odmienne interpretacje przepisów i konieczność wielokrotnej weryfikacji dokumentów wydłużają procesy i absorbują zasoby kadrowe spółek, czasem wymuszając oddelegowanie personelu do obsługi sprawozdawczości i oczekiwań nadzorczych.

W praktyce oznacza to, że nawet przy zbieżności celu, jakim jest rozwój zasobu mieszkaniowego dostępnego czynszowo, różnice w sposobie sprawowania przez gminy nadzoru właścicielskiego i prowadzenia procedur mogą istotnie obniżyć sprawność realizacyjną programu – zwłaszcza w spółkach o bardziej rozproszonej strukturze udziałowej.

7. Zmienność regulacji i brak ciągłości strategicznej: ryzyko dla planowania wieloletniego

W fokusie, w którym brali udział przedstawiciele TBS-ów, szczególnie wyraźnie formułowano problem braku stabilności i ciągłości podejścia regulacyjnego. Uczestnicy podkreślali, że podmioty muszą planować inwestycje i zarządzanie zasobem w horyzoncie wieloletnim (co najmniej na czas trwania zobowiązań kredytowych), tymczasem nowe pomysły i zmiany na poziomie centralnym wprowadzają niepewność i wymuszają ciągłe dostosowania. W tej perspektywie wskazywano również na fundamentalną sprzeczność pomiędzy oczekiwaniem czynszów na nierynkowym poziomie a brakiem „nierynkowego” kapitału i stabilnych instrumentów wsparcia.

Konsekwencją tak rozumianej niestabilności jest nie tylko wzrost ryzyka inwestycyjnego, ale również osłabienie możliwości budowania długookresowej relacji z najemcami i gminą – ponieważ „reguły gry” przestają być dla uczestników przewidywalne.

8. Wypuk/dojście do własności: między akceptacją społeczną a ryzykiem trwałości zasobu

Wątek wykupu (lub dojścia do własności) ujawnia się jako jedna z najistotniejszych kwestii spornych na styku społecznych oczekiwań i stabilności modelu finansowego. W segmencie SIM-ów podkreślano znaczenie stabilnej, jasno komunikowanej reguły dojścia do własności (zwłaszcza w horyzoncie 15 lat) jako czynnika akceptacji programu i budowania motywacji do dbałości o lokal. Równocześnie wskazywano ryzyka: powstawanie wspólnot mieszkaniowych, utratę zasobu i przychodów

oraz osłabienie stabilności finansowej spółek, co skłania część rozmówców do postulowania ostrożności i odsuwania wykupu w czasie.

W TBS-ach temat wykupu silniej wiązano z napięciami komunikacyjnymi i oczekiwaniami lokatorów; spór o wykup opisywano jako obciążenie zarządcze i źródło konfliktów w relacji z najemcami, a więc czynnik wpływający na bieżącą stabilność funkcjonowania spółek.

Podsumowanie: dominujące osie ograniczeń

Zestawienie wyników badania ankietowego z materiałem fokusowym prowadzi do wniosku, że ograniczenia w działalności TBS-ów i SIM-ów koncentrują się wokół trzech powiązanych osi:

1. **Oś inwestycyjno-instytucjonalna (grunty-procedury-harmonogram-finansowanie)**, w której szczególnie istotne są bariery gruntowe oraz przewidywalność procesu uruchamiania terenów (w SIM-ach dodatkowo złożoność ścieżek z udziałem KZN-u). Nieprzewidywalność skali i warunków finansowania preferencyjnego jest tu równie istotna.

Kilka prezentowanych w raporcie spółek przedstawiło swoje indywidualne plany inwestycyjne. Szacuje się, że w 2026 r. powstanie ok. 7 tys. mieszkań w formule SBC (*Budownictwo społeczne w Polsce: 2026 r. może przynieść rekord mieszkań z TBS i SIM 2026*). Plan inwestycyjne TBS-ów i SIM-ów są znaczące w relacji do dotychczasowego stanu posiadanych zasobów. Również inne dane – materiały dotyczące SIM-ów z udziałem KZN-u (*Istniejące SIM b.d.*) czy informacje medialne (Cieślak-Wróblewska 2026; *Wielkie plany na budowę mieszkań w polskich gminach. SIM dają szansę tysiącom rodzin 2025*) – wskazują, że podstawowi inwestorzy SBC są w stanie realizować ponad 10 tys. mieszkań rocznie, o ile dostęp do preferencyjnego finansowania inwestycji byłby płynny.

2. **Oś społeczno-zarządcza (najemcy-partycypacja-reguły dostępu-konflikty o prawa i wykup)**, w której kluczowe są trudności w relacjach z najemcami oraz niejednoznaczności oraz napięcia wokół partycypacji i wykupu/dojścia do własności.
3. **Oś ładu regulacyjnego i zarządzania wieloletniego**, obejmująca stabilność prawa, przewidywalność instrumentów finansowania oraz spójność oczekiwań wobec segmentu społecznego (czynsze dostępne społecznie przy jednoczesnej wykonalności finansowej).

Powyższe bariery nie występują w izolacji: problemy z gruntami i procedurami zasilają ryzyka harmonogramowe i finansowe, a niejednoznaczności

zasad (partycypacji, wykupu) wzmacniają napięcia w relacjach z najemcami i destabilizują model długookresowego zarządzania zasobem. Stanowią też źródło trudności w realizacji lokalnej polityki mieszkaniowej. Oczekiwania gmin-właścicieli spółek i założenia ich programu SBC nie muszą dostosowywać się do komplikacji wynikających z niedoboru środków budżetowych oraz zmienności szczegółowych rozwiązań. Powyższe wnioski skłaniają ku rekomendacji konsekwentnej realizacji przez TBS/SIM podstawowego zadania, dla którego powołano program społecznego budownictwa czynszowego – budowy i eksploatacji mieszkań na wynajem o wysokim standardzie i umiarkowanych czynszach.

Możliwe kierunki rozwoju modelu TBS/SIM

Rekomendacje w zakresie kierunków rozwoju Towarzystwa Budownictwa Społecznego i Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych wynikają bezpośrednio z rozpoznanych barier wdrożeniowych oraz z doświadczeń zarządów spółek w realizacji inwestycji i zarządzaniu zasobem. Ich wspólnym mianownikiem jest potrzeba wzmocnienia przewidywalności warunków działania (regulacyjnych i finansowych), skrócenia ścieżek uruchamiania inwestycji (zwłaszcza w obszarze gruntów i procedur) oraz zapewnienia trwałości zasobu społecznego przy jednoczesnym utrzymaniu dostępności czynszowej.

Uporządkowanie i stabilizacja ram prawnych programu

Pierwszym kierunkiem rozwoju powinno być uporządkowanie regulacji dotyczących społecznego budownictwa czynszowego oraz ograniczenie częstotliwości zmian przepisów wpływających na model działania TBS-ów/SIM-ów. Materiał jakościowy pokazuje, że niejednoznaczność i zmienność reguł odbija się na kosztach zarządczych, sporach z najemcami oraz ryzyku inwestycyjnym w wieloletnim horyzoncie. W tym kontekście priorytetem jest zapewnienie spójnych definicji, jednolitych interpretacji oraz stabilnych zasad w obszarach kluczowych dla funkcjonowania zasobu: partycypacji, dojścia do własności/wykupu, reguł kwalifikacji najemców, a także relacji między wymogami programu i praktyką finansowania. Trudności inwestorów społecznego budownictwa czynszowego wynikają nie tylko z braku wystarczającego finansowania preferencyjnego, ale także z uchybień proceduralnych. Dla przykładu, przedłużenie formuły finansowania SBC na 2026 r. na tych samych zasadach co w latach 2016–2025 nastąpiło dopiero w połowie roku 2025. Są też przykłady skutecznej reakcji władz centralnych na bieżące problemy. W odpowiedzi na drastycznie rosnący w środowisku inflacyjnym WIBOR sprawnie wprowadzono dodatkową ingerencję budżetową w postaci ograniczenia oprocentowania kredytów w pierwszych 5 latach spłaty do poziomu 2%.

Zwiększenie przewidywalności i drożności finansowania oraz wzmocnienie montażu finansowego

Drugi kierunek rozwoju dotyczy finansowania: zapewnienia ciągłości instrumentów oraz parametrów umożliwiających planowanie i realizację portfela inwestycji. Z danych ilościowych wynika, że dominującą praktyką jest montaż

łączony (preferencyjny kredyt i dotacje), a więc ograniczenia dotyczące dotacji i zasad ich łączenia przekładają się bezpośrednio na wykonalność inwestycji. W ujęciu systemowym oznacza to konieczność: (1) utrzymania stabilnych zasad dostępu do kredytu preferencyjnego, (2) zapewnienia adekwatnych i przewidywalnych środków dotacyjnych, (3) ograniczenia ryzyk proceduralnych, które destabilizują harmonogram wypłat i mogą prowadzić do utraty płynności w końcowej fazie realizacji inwestycji.

Wzmocnienie polityki gruntowej: dostęp do terenów i skrócenie procedur uruchamiania inwestycji

Trzecim kierunkiem rozwoju jest wzmocnienie instrumentów gruntowych. Wyniki badania ankietowego pokazują, że pozyskiwanie gruntów to najczęściej wskazywana bariera, a fokiuse doprecyzowują, że w praktyce problemem jest zarówno dostępność terenów (szczególnie w miastach), jak i wieloetapowość procedur ich uruchamiania. W związku z tym rekomenduje się: rozwój mechanizmów przygotowania gruntów inwestycyjnych (w tym uproszczenie ścieżek formalnych i planistycznych), zwiększenie przejrzystości oraz skrócenie procedur przekazywania nieruchomości w formule z udziałem KZN-u, a także wyraźne określenie zasad rozkładu kosztów przygotowania gruntów pomiędzy udziałowców a spółki.

Racjonalizacja i ujednolicenie zasad partycypacji

Czwarty kierunek rozwoju dotyczy partycypacji, która jest jednocześnie parametrem dostępności społecznej oraz czynnikiem wpływającym na możliwość uzyskania finansowania bankowego. Badanie ankietowe wskazuje trudności w pozyskiwaniu najemców przy wysokiej kwocie partycypacji, a materiał fokussowy ujawnia dwa odrębne mechanizmy problemu: w TBS-ach – konsekwencje rewaloryzacji partycypacji i jej wpływ na rotacyjność oraz dostępność zasobu, w SIM-ach – dostosowywanie zasad partycypacji do praktyki oceny kredytowej. W konsekwencji rekomenduje się ujednolicenie i „przekalibrowanie” zasad partycypacji w taki sposób, aby ograniczać bariery wejścia dla gospodarstw domowych, a jednocześnie nie osłabiać zdolności do pozyskania finansowania inwestycji. Partycypacja powinna być ograniczana do znacznie niższego

udziału w kosztach budowy, a docelowo nawet eliminowana lub pozostawiona na symbolicznym poziomie, motywującym do dbałości o mieszkanie.

Uporządkowanie zasad wykupu/dojścia do własności oraz ochrona trwałości zasobu społecznego

Piąty kierunek rozwoju dotyczy zasad wykupu/dojścia do własności. W materiale jakościowym wątek ten pojawia się jako obszar istotny społecznie, ale równocześnie potencjalnie destabilizujący trwałość zasobu i kondycję spółek. Rekomendacje w tym obszarze powinny zmierzać do jednoznaczności i stabilności reguł (tak, aby nie generować sporów i nierównego traktowania najemców), przy jednoczesnym uwzględnieniu skutków instytucjonalnych wykupu (utrata zasobu, powstawanie wspólnot, spadek stabilności przychodowej). Kierunkiem rozwoju jest zatem takie projektowanie reguł, które równoważy potrzebę akceptacji społecznej z długookresowym celem polityki mieszkaniowej, jakim jest utrzymanie trwałej puli mieszkań czynszowych. Oznacza to, że co najmniej do czasu zrównania podaży społecznych mieszkań czynszowych z zapotrzebowaniem na nie powinien obowiązywać zakaz prywatyzacji.

Wzmocnienie zarządzania zasobem: programy modernizacji i finansowanie utrzymania jakości

Szósty kierunek rozwoju dotyczy utrzymania i modernizacji zasobu. Fokus z udziałem reprezentantów TBS-ów pokazuje, że wraz z wydłużaniem się czasu eksploatacji budynków rosną potrzeby remontowe oraz presja na termomodernizację, poprawę standardu i estetyki części wspólnych. Jednocześnie ograniczeniem jest zarówno koszt, jak i dostępność wykonawców robót remontowych. Kierunkiem rozwoju powinno być przejście do logiki programów wieloletnich – planowania modernizacji opartej na prognozach przepływów finansowych oraz systemowym wsparciu dla utrzymania jakości zasobu (w szczególności tam, gdzie jest ona warunkiem ograniczania kosztów eksploatacyjnych i utrzymania dostępności czynszowej).

Podniesienie jakości procesów naboru i weryfikacji popytu (szczególnie w SIM-ach)

Siódmy kierunek rozwoju – szczególnie istotny w segmencie SIM-ów – dotyczy zarządzania ryzykiem popytowym. Materiał fokusowy wskazuje, że bodźce finansowe mogły w części przypadków skłaniać do tworzenia inicjatyw bez wystarczającej diagnozy popytu, co następnie staje się barierą uzyskania finansowania. Kierunkiem rozwoju jest wzmocnienie standardów przygotowania projektu po stronie gmin i spółek – rzetelna diagnoza popytu, procedury naboru i potwierdzania zainteresowania, a także lepsze dopasowanie parametrów projektu (standardu, czynszu, partycypacji) do lokalnych uwarunkowań dochodowych i demograficznych.

Wzmocnienie koordynacji i ładu właścicielskiego w SIM-ach wielogminnych

Ósmy kierunek rozwoju dotyczy zarządzania w spółkach o rozproszonej strukturze udziałowej. Materiał jakościowy pokazuje, że wraz ze wzrostem liczby udziałowców rośnie koszt koordynacji i ryzyko wydłużania procesów decyzyjnych. Kierunkiem rozwoju jest doprecyzowanie standardów funkcjonowania takich spółek – jasne reguły podejmowania decyzji inwestycyjnych, podział odpowiedzialności za wkłady (aporty, dopłaty), mechanizmy rozstrzygania sporów oraz standaryzacja procedur po stronie gmin-udziałowców.

Podsumowanie

Raport pokazuje, że społeczny segment budownictwa czynszowego oparty na rozwiązaniach TBS i SIM pozostaje jednym z najbardziej stabilnych elementów polskiego systemu mieszkaniowego, jednak jego dalszy rozwój napotyka na coraz silniejsze ograniczenia strukturalne i finansowe. Praktyka działania TBS-ów/SIM-ów w wielu aspektach odbiega znacząco od rozwiązań wzorcowych. Rosnące koszty inwestycji, wysoki udział dotacji, ostrożna polityka czynszowa oraz ograniczona dostępność przygotowanych gruntów sprawiają, że obecny model – choć skuteczny społecznie – traci efektywność ilościową. Wysoki udział dotacji w finansowaniu SBC nie jest rozwiązaniem optymalnym, szczególnie w dłuższej perspektywie.

W kolejnych latach kluczowym wyzwaniem będzie znalezienie równowagi między dostępnością czynszową a trwałością finansową sektora. Bez zmian systemowych w zakresie finansowania, zasad waloryzacji czynszów oraz gospodarowania gruntami potencjał TBS-u i SIM-u jako narzędzi realizacji polityki mieszkaniowej państwa może ulec stopniowemu wyczerpaniu.

Warto podkreślić, że procesy społeczne i ekonomiczne będą sprzyjały zapotrzebowaniu na społeczne mieszkania czynszowe. Mimo utrwalonego modelu preferencji dla własności mieszkaniowej w Polsce po raz pierwszy w ostatnich latach ujawnia się trend wyboru, głównie przez młodych ludzi, najmu jako trwałej formy użytkowania mieszkania. Jeszcze dekadę temu najem był traktowany głównie jako rozwiązanie przejściowe lub wymuszone brakiem zdolności kredytowej. Dziś 41% osób w wieku 18–35 lat deklaruje, że własność mieszkania nie jest warunkiem stabilizacji życiowej. Zmienia się też jakość oferty najmu – zarówno prywatnego, jak i instytucjonalnego (*Rynek mieszkaniowy w Polsce 2040. Living 2040 2026*). W raporcie wskazano, że najem zyskuje rangę równoprawnej alternatywy, zwłaszcza w dużych miastach i wśród młodszych, mobilnych grup zawodowych. Budownictwo społeczne i dostępne stanie się trzecim filarem systemu – pomiędzy rynkiem a sektorem publicznym (*Rynek mieszkaniowy w Polsce 2040. Living 2040 2026*: 101). Kolejnym czynnikiem wskazującym na duży potencjał społecznego budownictwa czynszowego w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych jest luka czynszowa. Świadczą o tym nie tylko wysoki udział gospodarstw domowych znajdujących się w luce czynszowej czy wysoki wskaźnik gniazdownictwa⁴⁷, ale też badania zapotrzebowania na poszczególne zawody. Nawet w największych miastach w kraju trwale występuje deficyt zawodów sfery publicznej, np. w ochronie zdrowia i opiece, edukacji, służbach mundurowych i transporcie (Adamczyk 2025). Są to zawody oferujące relatywnie niskie wynagrodzenia, plasujące osoby je wykonujące w luce czynszowej.

47 Por. *Pokolenie gniazdowników w Polsce*. W 2022 r. w Polsce 1,7 mln osób, czyli co trzecia osoba w wieku 25–34 lata była gniazdownikiem, tj. mieszkała z rodzicami i nie założyła własnej rodziny. W porównaniu z 2018 r. ich populacja zmniejszyła się o 0,3 mln osób (tj. o 15,5%). Wśród gniazdowników 63% to osoby pracujące.

Aneks metodologiczny

Badanie zostało zaprojektowane jako wielometodowe opracowanie analityczne, łączące metody ilościowe i jakościowe oraz analizę danych pierwotnych i wtórnych. Zastosowanie triangulacji metod pozwoliło na uzyskanie możliwie pełnego obrazu funkcjonowania towarzystw budownictwa społecznego (TBS-ów) oraz społecznych inicjatyw mieszkaniowych (SIM-ów), z uwzględnieniem ich zróżnicowania organizacyjnego, finansowego i instytucjonalnego.

Badanie ankietowe TBS-ów i SIM-ów

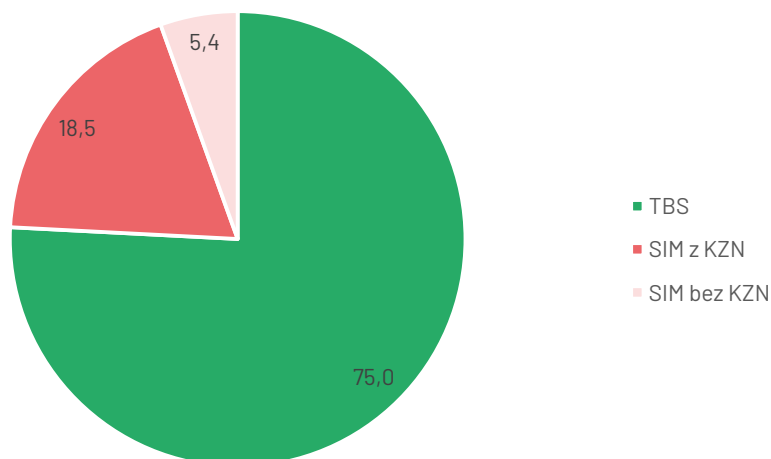
Badanie ankietowe stanowiło podstawowe źródło danych pierwotnych. Zostało zrealizowane **jesienią 2025 r.** w formule **pełnego badania populacyjnego**, obejmującego wszystkie zidentyfikowane TBS-y i SIM-y funkcjonujące w Polsce w momencie realizacji badania.

Kwestionariusz ankiety został przygotowany w formie **formularza elektronicznego** i rozesłany do wszystkich podmiotów za pośrednictwem poczty elektronicznej. Adresy kontaktowe pozyskano na podstawie publicznie dostępnych rejestrów oraz informacji zawartych w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS) i na stronach internetowych spółek. Respondentami byli przedstawiciele kierownictwa lub osoby odpowiedzialne za sprawy finansowe, inwestycyjne lub zarządcze w danej spółce.

Zakres tematyczny ankiety obejmował m.in.:

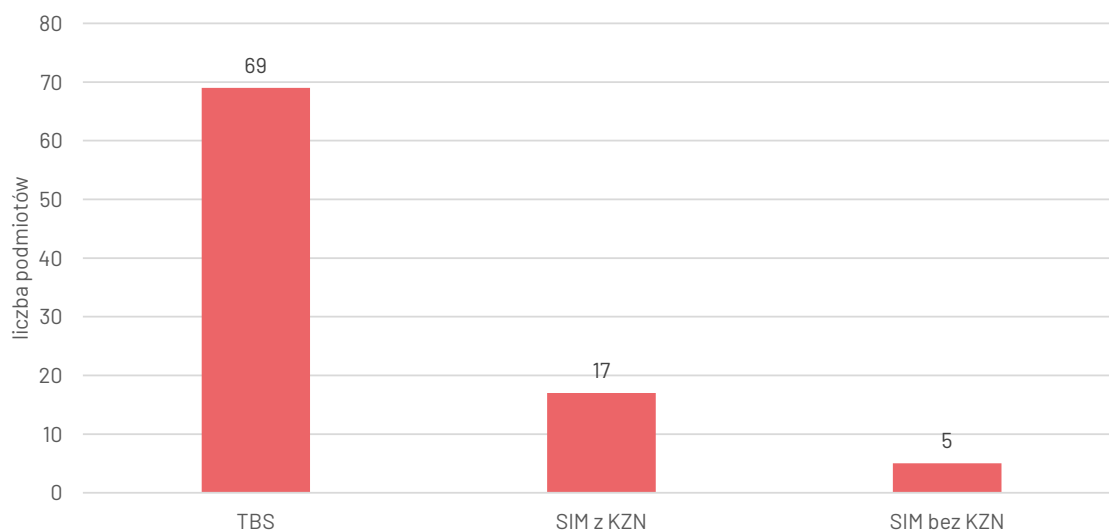
- profil działalności i skalę zasobu mieszkaniowego,
- strukturę organizacyjną i zatrudnienie,
- źródła finansowania inwestycji mieszkaniowych,
- dostępność gruntów pod przyszłe inwestycje,
- politykę czynszową i zarządzanie należnościami,
- zakres działalności dodatkowej (zarządzanie zasobami gminnymi i wspólnotami),
- realizowane i planowane inwestycje,
- bariery rozwojowe i wyzwania operacyjne.

Badanie ankietowe umożliwiło pozyskanie danych ilościowych oraz uzupełniających informacji jakościowych, które nie są dostępne w oficjalnych sprawozdaniach finansowych ani rejestrach publicznych.



Ryc. 46. Struktura grupy respondentów badania ankietowego

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie wyników badania ankietowego (N=91)



Ryc. 47. Struktura grupy respondentów badania ankietowego

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie wyników badania ankietowego (N=91)

Analiza sprawozdań z działalności (kwerenda internetowa)

Drugim filarem badania była **analiza sprawozdań z działalności TBS-ów i SIM-ów**, oparta na **kwerendzie internetowej dokumentów składanych do KRS-u**. Analizie poddano dostępne sprawozdania za 2024 r.

Analiza sprawozdań obejmowała podmioty, dla których możliwe było pozyskanie kompletnych lub częściowych danych finansowych i opisowych. W badaniu zidentyfikowano 250

podmiotów dla których był dostępny dokument.

Zakres analizy sprawozdań obejmował m.in.:

- informacje o strukturze właścicielskiej,
- wartość kapitału zakładowego i kapitałów własnych,
- wyniki finansowe (zysk/strata),
- zakres prowadzonej działalności,
- informacje o zarządzaniu zasobami mieszkaniowymi,
- dane dotyczące zatrudnienia i organizacji spółek.

Ze względu na zróżnicowany poziom szczegółowości sprawozdań należy podkreślić, że w niektórych obszarach analiza miała charakter ostrożny, a brak informacji w dokumentach nie zawsze oznaczał braku danej aktywności po stronie podmiotu.

Badania fokusowe (FGI)

W celu pogłębienia interpretacji wyników ilościowych oraz identyfikacji mechanizmów i barier o charakterze instytucjonalnym przeprowadzono dwa badania fokusowe (FGI).

Pierwsze badanie fokusowe objęło TBS-y o długim okresie funkcjonowania, reprezentujące różne skale działalności i uwarunkowania lokalne. Celem było pozyskanie wiedzy dotyczącej doświadczeń wieloletniego funkcjonowania w systemie społecznego budownictwa czynszowego, w tym:

- ewolucji modeli finansowania,
- zarządzania zasobem w długim horyzoncie,
- problemów remontowych i modernizacyjnych,
- relacji z gminami i innymi interesariuszami.

Drugie badanie fokusowe zostało przeprowadzone w grupie SIM-ów z udziałem Krajowego Zasobu Nieruchomości. Skoncentrowano się na specyfice powstawania i funkcjonowania SIM-ów, w szczególności:

- procedurach pozyskiwania gruntów,
- roli KZN-u w inicjowaniu i realizacji inwestycji,
- barierach formalno-proceduralnych,
- wyzwaniach związanych z fazą przygotowawczo-inwestycyjną.

Badania fokusowe miały charakter jakościowy i eksploracyjny. Ich wyniki nie są uogólniane statystycznie, lecz służą interpretacji i kontekstualizacji danych ilościowych.

Analiza danych zastanych i źródeł wtórnych

Uzupełniającym elementem badania była **analiza danych zastanych** (**desk research**), obejmująca materiały i informacje pozyskane z:

- Krajowego Zasobu Nieruchomości (KZN),
- Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK),
- Głównego Urzędu Statystycznego (GUS),
- dostępnych raportów branżowych, analiz eksperckich oraz aktów prawnych.

Analiza danych zastanych pozwoliła na osadzenie wyników badania w szerszym kontekście systemowym i statystycznym, w tym:

- odniesienie skali działalności TBS-ów i SIM-ów do danych krajowych,
- identyfikację trendów w budownictwie mieszkaniowym,
- analizę instrumentów finansowania i ich wykorzystania,
- weryfikację i uzupełnienie danych pozyskanych z ankiet i sprawozdań.

Uwagi metodologiczne i ograniczenia badania

Zastosowana metodologia umożliwiła uzyskanie kompleksowego obrazu sektora TBS i SIM, jednak należy wskazać na pewne ograniczenia:

- zróżnicowany poziom szczegółowości sprawozdań z działalności,
- brak pełnych danych finansowych dla wszystkich podmiotów,
- ograniczoną liczebność obserwacji w przypadku części zmiennych dotyczących SIM-ów,
- jakościowy charakter badań fokusowych.

Pomimo tych ograniczeń połączenie metod ilościowych i jakościowych pozwoliło na sformułowanie wiarygodnych wniosków analitycznych oraz identyfikację kluczowych mechanizmów funkcjonowania sektora.

Literatura

Literatura

Adamczyk B., 18.02.2025, *Barometr zawodów 2025 – jakich zawodów brakuje w 12 miastach UMP?*, Unia Metropolii Polskich. Dostępne na: <https://metropolie.pl/artukul/jakich-zawodow-brakuje-w-12-miastach-zrzeszonych-w-ump-prognoza-na-2025> [data dostępu: 10.08.2026].

Adamczyk B., 25.02.2026, *Publiczne usługi na granicy wydolności. Barometr Zawodów 2026 dla miast UMP*, Unia Metropolii Polskich. Dostępne na: <https://metropolie.pl/artukul/publiczne-uslugi-na-granicy-wydolnosc-barometr-zawodow-2026-dla-miast-ump> [data dostępu: 26.02.2026].

Bank Danych Lokalnych GUS (BDL GUS), <https://bdl.stat.gov.pl> [data dostępu: 15.01.2026].

Bank Gospodarstwa Krajowego, 2022–2025, *Informacje i komunikaty dotyczące realizacji programu Społecznego Budownictwa Czynszowego oraz Funduszu Dopłat*, BGK. Dostępne na: <https://www.bgk.pl/bip/informacja-o-realizacji-planu-finansowego-fundusz-doplat/> [data dostępu: 25.01.2026].

Bank Gospodarstwa Krajowego, 2024, *Sprawozdanie z działalności Funduszu Dopłat za 2024 r.*, BGK, BIP. Dostępne na: <https://www.bgk.pl/bip/informacja-o-realizacji-planu-finansowego-fundusz-doplat/> [data dostępu: 20.01.2026].

Bank Gospodarstwa Krajowego, 29.01.2025, *Informacja nr 1/2025 dotycząca limitów środków Funduszu Dopłat na 2025 r.* Dostępne na: <https://www.bgk.pl/bip/informacja-nr-1-2025-z-dnia-29-stycznia-2025-r/> <https://www.bgk.pl> [data dostępu: 25.01.2026].

Bończak-Kucharczyk E., Rola-Ludwiczak B., 1998, *TBS buduje mieszkania. Podręcznik*, BGK, Warszawa.

Budownictwo społeczne w Polsce: 2026 r. może przynieść rekord mieszkań z TBS i SIM, 03.01.2026, Portal Samorządowy. Dostępne na: <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/budownictwo-spoeczne-w-polsce-2026-r-moze-przyniesc-rekord-mieszkan-z-tbs-i-sim,643866.html> [data dostępu: 01.06.2026].

Cieślak-Wróblewska A., 27.05.2026, *Mieszkań społecznych przybywa. Ale wciąż za mało wobec potrzeb*, Rzeczpospolita. Dostępne na: <https://regiony.rp.pl/nieruchomosci/art44436751-mieszkan-spoecznych-przybywa-ale-wciaz-za-malo-wobec-potrzeb> [data dostępu: 01.06.2026].

Czerniak A., Kroszka J. 2024, *Luka czynszowa w Polsce w latach 2010–2022. Wstępny opis wyników badań*, PFR Nieruchomości, Polityka Insight, Warszawa.

Efekty rzeczowe – program budownictwa socjalnego i komunalnego stan na 31.03.2025, b.d. Dostępne na: https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Bezwrtone_wsparcie_budownictwa/Efekty_rzeczowe_-_program_budownictwa_socjalnego_i_komunalnego_stan_na_31.03.2025.pdf [data dostępu: 02.02.2026].

Główny Urząd Statystyczny (GUS), 2024, *Pokolenie gniazdowników w Polsce*. Dostępne na: <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/jakosc-zycia/pokolenie-gniazdownikow-w-polsce,6,2.html> [data dostępu: 22.07.2026].

Główny Urząd Statystyczny, 2024, *Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021 – wersja uaktualniona*. Dostępne na: <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/ludnosc-na-rynku-pracy-w-swietle-wynikow-narodowego-spisu-powszechnego-ludnosc-i-mieszkan-2021-wersja-uaktualniona,11,3.html> [data dostępu: 15.01.2026].

Gryczuk A., Russel P. (red.), 2021, *Polityka mieszkaniowa w Polsce*, Studia BAS, 2(66), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

Herbst I., Muzioł-Węclawowicz A., 2023, *Bariery i szanse polityki mieszkaniowej gmin*, Fundacja Centrum PPP, Warszawa.

Istniejące SIM, b.d., Krajowy Zasób Nieruchomości. Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/kzn/istniejace-sim> [data dostępu: 29.05.2026].

Knorps-Tuszyńska K., 30.05.2026, *Mieszkańcy SIM czują się oszukani. Resort: ustawa nigdy nie dawała takich praw*, Portal Samorządowy. Dostępne na: <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/mieszkancy-sim-czuja-sie-oszukani-resort-ustawa-nigdy-nie-dawala-takich-praw,662704.html?mp=promo> [data dostępu: 01.06.2026].

Kuta W., 07.11.2025, *Rząd planuje rewolucję w budownictwie komunalnym. Dodatkowe pieniądze i wymagania*, Portal Samorządowy. Dostępne na: <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/rzad-planuje-rewolucje-w-budownictwie-komunalnym-dodatkowe-pieniadze-i-wymagania,637109.html> [data dostępu: 13.11.2025].

Markowski T., Drzazga D., Sikora-Fernandez D., Groeger L., Danielewicz J., 2018, *Raport w sprawie polityki mieszkaniowej państwa* (Studia KPZK PAN, CLXXXV), Polska Akademia Nauk, Warszawa.
Mielczarek Z., 2025, *30 lat TBS*, Autoportret, 11/88, 74–81.

Mielczarek Z., Trepka K., 2021, *Pożegnanie z TBS-em?*, Autoportret, 1/72, 42–51.

Mieszkańcy SIM czują się oszukani. Resort: ustawa nigdy nie dawała takich praw, Portal Samorządowy. Dostępne na: <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/mieszkancy-sim-czuja-sie-oszukani-resort-ustawa-nigdy-nie-dawala-takich-praw.662704.html?mp=promo> [data dostępu: 01.06.2026].

Muzioł-Węclawowicz A., 2021, *Mieszkalnictwo społeczne w Polsce. Wyzwania i ograniczenia*, Studia BAS, 2(66), Wydawnictwo Sejmowe, 83–112.

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

Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K., 2023, *Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków. <https://doi.org/10.51733/opm.2023.13>

Nowak K., 2021, *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Instytut Geografii SpołecznoEkonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UG, Warszawa-Kraków-Gdańsk.

Nowak K., Muzioł-Węclawowicz A., 2023, *Miasta jako inwestorzy mieszkaniowi*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków. <https://doi.org/10.51733/opm.2023.15>

Pokolenie gniazdowników w Polsce, 2024, GUS, <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/jakosc-zycia/pokolenie-gniazdownikow-w-polsce.6.2.html> [data dostępu: 02.02.2026].

Program społecznego budownictwa czynszowego, b.d. Dostępne na: https://www.bgk.pl/files/public/Grafika/Fundusze_i_programy/SBC/2025_12_31_SBC.pdf [data dostępu: 03.02.2026].

Projekt ustawy o społecznych zasobach mieszkaniowych oraz o wsparciu inwestycji mieszkaniowych, b.d. Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-spoecznych-zasobach-mieszkaniowych-oraz-o-wsparciu-inwestycji-mieszkaniowych> [data dostępu: 06.08.2026].

Raport z cyklu spotkań z mieszkańcami TBS – dogłębna analiza problemu, 2025, materiał powielany. Dostępne na: <https://www.obywateltbs.pl/1/Raport-Zespol-ds-TBS.pdf> [data dostępu: 23.07.2026].

Rynek mieszkaniowy w Polsce 2040. Living 2040, 2026, Open Format, Warszawa. Dostępne na: <https://www.living2040.pl/#formularz-h> [data dostępu: 26.02.2026].

Strategia Rozwoju Miasta – Tarnów 2030, 2022. Dostępne na: <https://tarnow.pl/Miasto/Rozwoj/Strategia-Rozwoju-Miasta-Tarnow-2030> [data dostępu: 10.08.2026]

Strategia Rozwoju Mieszkalnictwa dla Miasta Tarnowa do 2030 r., 2023. Dostępne na: <https://www.tarnow.pl/pl/content/download/349066/file/Strategia%20Rozwoju%20Mieszkalnictwa%20dla%20Miasta%20Tarnowa%20do%202030%20r..pdf> [data dostępu: 10.08.2026].

Sytuacja gospodarstw domowych w 2025 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych. Informacja sygnałowa, 2026, GUS. Dostępne na: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/sytuacja-gospodarstw-domowych-w-2025-r-w-swietle-badania-budzetow-gospodarstw-domowych.3.25.html> [data dostępu: 03.06.2026].

Szelągowska A., 2011, *Finansowanie społecznego budownictwa czynszowego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.

Wielkie plany na budowę mieszkań w polskich gminach. SIM dają szansę tysiącom rodzin, 29.12.2025, Portal Samorządowy. Dostępne na: <https://www.portalsamorzadowy.pl/inwestycje/wielkie-plany-na-budowe-mieszkaniowych-polskich-gminach-sim-daja-szanse-tysiacom-rodzin.643405.html?mp=promo> [data dostępu: 01.06.2026].

Akty prawne

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2024 r. zmieniające ww. rozporządzenie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1720 ze zm.).

Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r., poz. 11 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U. z 2018 r., poz. 1540 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2001 r., nr 71, poz. 733 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 lutego 2025 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (przekazana do Senatu).

Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 756 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. z 1995 r., nr 133, poz. 654 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz.U. z 2006 r., nr 251, poz. 1844 ze zm.).

Obwieszczenia wojewodów, 2025, Wskaźniki przeliczeniowe kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w okresie 1.10.2025 – 31.03.2026), Dzienniki Urzędowe Województw.

Zarządzenie nr 2817/2025 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia i przekazania pod obrady Rady Miasta Krakowa projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie utworzenia przez Gminę Miejską Kraków jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w formule społecznej inicjatywy mieszkaniowej.

Spis tabel

Tab. 1.	Wnioski zakwalifikowane (z pozytywną oceną wiarygodności kredytowej i mieszczące się w limicie środków w ramach naborów programu SBC w edycjach XV–XIX)	36
Tab. 2.	Wnioski niezakwalifikowane (z pozytywną oceną wiarygodności kredytowej i niemieszczące się w limicie środków w ramach naborów programu SBC w edycjach XV–XIX)	36
Tab. 3.	Charakterystyka inwestycji zrealizowanych przez Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego w latach 2020–2026	77
Tab. 4.	Charakterystyka inwestycji planowanych przez Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego w latach 2026–2030	78
Tab. 5.	Stawki czynszu w badanych podmiotach	83

Spis rycin

Ryc. 1.	Struktura zasobów mieszkaniowych według form własności na koniec 2024 r.	26
Ryc. 2.	Lokalizacja inwestycji TBS według stanu na koniec 2015 r.	30
Ryc. 3.	Lokalizacja inwestycji mieszkań społecznych czynszowych w latach 2016–2024	33
Ryc. 4.	Liczba wniosków kredytowych na finansowanie mieszkań z SBC w edycjach XV–XIX naboru według kwalifikacji	37
Ryc. 5.	Liczba kredytowanych mieszkań z SBC w latach 2016–2025	38
Ryc. 6.	Struktura kredytowanych mieszkań z SBC w latach 2016–2025 względem grantu z FD	38
Ryc. 7.	Liczba potencjalnych mieszkań SIM-ów/TBS-ów z udziałem KZN-u będąca na etapie prac przygotowawczych według stanu na styczeń 2025 r.	45
Ryc. 8.	Liczba mieszkań SIM-ów/TBS-ów z udziałem KZN-u według pozwoleń na budowę według stanu na styczeń 2025 r.	46
Ryc. 9.	Lokalizacja gmin, w których działają TBS-y/SIM-y według stanu na koniec 2025 r.	52
Ryc. 10.	Lokalizacja TBS-ów/SIM-ów według daty rejestracji w KRS	54
Ryc. 11.	TBS-y/SIM-y według daty utworzenia spółki wskazanej w sprawozdaniu z działalności za 2024 r.	55
Ryc. 12.	Struktura właścicielska TBS-ów i SIM-ów według danych na koniec 2024 r.	56
Ryc. 13.	Struktura właścicielska TBS-ów w 2025 r.	56
Ryc. 14.	Struktura właścicielska SIM-ów w 2025 r.	56
Ryc. 15.	Liczba pracowników zatrudnianych w TBS-ach/SIM-ach na koniec 2024 r.	57
Ryc. 16.	Rozkład kapitału zakładowego w TBS-ach i SIM-ach według przedziałów wartości (w złotych)	59
Ryc. 17.	Koncentracja kapitału zakładowego w sektorze TBS i SIM	59
Ryc. 18.	Relacja kapitału własnego do kapitału zakładowego dla TBS-ów i SIM-ów według stanu na koniec 2024 r.	60
Ryc. 19.	Struktura wyników finansowych netto dla TBS-ów i SIM-ów w 2024 r.	61

Ryc. 20.	Wynik netto a poziom kapitału zakładowego według przedziałów w 2024 r.	62
Ryc. 21.	Lokale mieszkalne stanowiące własność TBS-ów/SIM-ów według źródeł ich finansowania w 2025 r.	63
Ryc. 22.	Lokale mieszkaniowe stanowiące własność TBS-ów/SIM-ów według źródeł ich finansowania w 2025 r.	64
Ryc. 23.	Liczba mieszkań/miejsc finansowanych w ramach programu BSK (1 stycznia 2016 r.–31 marca 2025 r.) w odniesieniu do wskaźnika liczby mieszkań z dofinansowaniem na 1 mln zł dotacji	64
Ryc. 24.	Lokale mieszkaniowe stanowiące własność TBS-ów/SIM-ów będące w trakcie budowy lub zasiedlenia według źródła finansowania	65
Ryc. 25.	Status gruntów w posiadaniu TBS-ów/SIM-ów przeznaczonych na potrzeby realizacji przyszłych inwestycji mieszkaniowych	67
Ryc. 26.	Aporty nieruchomości w latach 2020–2025 według statusu	68
Ryc. 27.	Liczba lokali mieszkaniowych stanowiących własność TBS-ów/SIM-ów	70
Ryc. 28.	Najczęściej wskazywane formy działalności TBS-ów i SIM-ów	71
Ryc. 29.	Struktura mieszkań Tarnowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o. według rodzaju partycypacji	73
Ryc. 30.	Struktura finansowania inwestycji Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w latach 2001–2025	74
Ryc. 31.	Rzadziej wykazywane formy działalności TBS-ów i SIM-ów	81
Ryc. 32.	Relacja średniej stawki czynszu w programie SBC dla województw do ustawowej wartości odtworzenia mieszkania lub domu i na nośniki energii w latach 2012–2025	84
Ryc. 33.	Relacja średniej stawki czynszu w programie SBC do ustawowej wartości odtworzeniowej 1 m ² dla województw w 2025 r. (z wyłączeniem miast wojewódzkich)	85
Ryc. 34.	Sposoby ustalania stawek czynszowych w zasobie TBS-ów i SIM-ów	86
Ryc. 35.	Częstotliwość zmiany stawek czynszowych w zasobach TBS-ów/SIM-ów	87
Ryc. 36.	Przeciętny udział wydatków na utrzymanie mieszkania lub domu i na nośniki energii w latach 2012–2025	89
Ryc. 37.	Relacja między dochodami gospodarstw domowych a stawkami czynszu w Tarnowie	90
Ryc. 38.	Obciążenie dochodów gospodarstw domowych przy różnych poziomach dochodu i stawek czynszu w Tarnowskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w 2026 r.	91
Ryc. 39.	Stawki czynszu w zasobie mieszkaniowym Tarnowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o., maksymalne ustawowe dopuszczalne stawki czynszu w TBS-ach oraz jednostkowe koszty utrzymania lokali mieszkalnych w latach 2001–2025	92
Ryc. 40.	Dynamika zmian stawki czynszu w Tarnowskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w porównaniu do inflacji i dynamiki zmian wynagrodzeń w Tarnowie w latach 2001–2025	93
Ryc. 41.	Poziom zadłużeń czynszowych w zasobach TBS-ów/SIM-ów	94
Ryc. 42.	Najczęściej stosowane procedury i narzędzia w zakresie ograniczania nieterminowych opłat czynszowych	95
Ryc. 43.	Potrzeby remontowe i modernizacyjne zasobu mieszkaniowego	97
Ryc. 44.	Rodzaje działań wymagających remontu	99

Ryc. 45.	Kluczowe ograniczenia i obszary sporne identyfikowane przez podmioty	102
Ryc. 46.	Struktura grupy respondentów badania ankietowego	123
Ryc. 47.	Struktura grupy respondentów badania ankietowego	123

Spis fotografii

Fot. 1.	Budynek SIM KZN Wielkopolska w Ostrowitem	41
Fot. 2.	Budynek SIM Rumia sp. z o.o., ul. Reja 18	44
Fot. 3.	Pierwszy budynek wybudowany przez Tarnowskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o.	74
Fot. 4.	Wstępna koncepcja osiedla Pakówka (budowa planowana na lata 2026–2030)	74
Fot. 5.	Budynek mieszkalny Stargardzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego (położony przy ul. Śniadeckiego 17abc, oddany do użytku w 2020 r.)	79
Fot. 6.	Plan osiedla przy ul. Żybułtowskiej w Stargardzie	79

„Przedłożony do recenzji raport stanowi rzetelną i aktualną diagnozę sektora społecznego budownictwa czynszowego w Polsce po włączeniu SIM do systemu. Autorzy trafnie identyfikują zarówno potencjał rozwojowy sektora, jak i jego podstawowe bariery, w tym niedostatecznie efektywny montaż finansowy, ograniczoną przewidywalność wsparcia publicznego oraz brak systemowego rozwiązania problemu finansowania remontów. Opracowanie ma charakter kompleksowy i stanowi wartościowy materiał dla administracji publicznej, samorządów i uczestników debaty nad przyszłością mieszkalnictwa społecznego w Polsce. Może ono stanowić ważny punkt odniesienia dla przyszłych decyzji legislacyjnych i strategicznych dotyczących mieszkalnictwa społecznego. Z pełnym przekonaniem rekomenduję ten raport jako unikalne opracowanie eksperckie”.

dr inż. Andrzej Muczyński

(Katedra Gospodarki Przestrzennej,
Instytut Gospodarki Przestrzennej i Geografii,
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie)

Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR (OPMR IRMiR) to długofalowe przedsięwzięcie badawcze realizowane przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów. Tworzymy platformę wymiany wiedzy i doświadczeń skierowaną do wszystkich osób, którym bliski jest los polskich miast – mieszkańców, naukowców, organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli władz samorządowych i centralnych.

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

Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską

