

Puste budynki, wielki potencjał:

kierunki i rekomendacje rozwoju
zrównoważonego mieszkalnictwa społecznego
poprzez adaptację zasobów niemieszkalnych
w polskich gminach

Warszawa 2025



Copyright by Habitat for Humanity Poland,
Warszawa 2025

Fundacja Habitat for Humanity Poland
ul. Grochowska 306/308
03-840 Warszawa
www.habitat.pl

*Bardzo dziękujemy Urzędowi Miast za współpracę,
włożone wysiłki i udostępnienie nam danych i zdjęć
do badania. Nasze podziękowania kierujemy również
do osób, które poświęciły swój czas na wywiady z nami.
Dzięki Państwa zaangażowaniu możliwe było rzetelne
przeprowadzenie analizy i uzyskanie wartościowych
wniosków do niniejszego badania.*

Autorzy

Instytut Rozwoju Miast i Regionów:

Hanna Milewska-Wilk, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Andrzej Cieplý

Instytut Badañ Strukturalnych:

Jan Frankowski, Joanna Mazurkiewicz, Aleksandra Prusak, Jakub Sokołowski

Główny koordynator

Aleksander Gołębowski

Redakcja, korekta i współkoordynacja

Aleksander Gołębowski, Justyna Nakielska

Projekt graficzny i skład

Kompot Studio

Źródła wykorzystanych zdjęć

Okładka: <https://www.pexels.com/>

Oława: *Materiały historyczne Urzędu Miasta, J. Mazurkiewicz*

Siedlce: *J. Frankowski*

Tychy: *Andrzej Cieplý*

Partnerzy

Wstęp	4
I. Ogólny zarys polityk mieszkaniowych	5
Polityka wobec pustych lokali (Przegląd i analiza krajowych polityk i działań dot. mieszkalnictwa)	6
Zasoby gmin – mieszkaniowe i niemieszkalne	6
Co można robić z pustostanami	14
Praktyka i kierunki działań	17
Co sprzyja adaptacji nieruchomości na cele mieszkaniowe? (identyfikacja przeszłych i obecnych podejść do mieszkalnictwa społecznego)	20
Jakie narzędzia i programy można wykorzystywać?	20
Mocne i słabe strony dotychczasowych rozwiązań	22
Kto może wesprzeć tworzenie mieszkalnictwa społecznego? (Identyfikacja i mapowanie aktorów polityki mieszkaniowej)	26
Gminy i ich rola	26
Instytucje centralne i ponadlokalne	28
Przedsiębiorcy i możliwe zaangażowanie w mieszkalnictwo społeczne	31
Organizacje i przedsiębiorstwa społeczne	33
II. Analiza pustych budynków niemieszkalnych w polskich miastach	35
Pustostany niemieszkalne w politykach miejskich polskich miast	36
Profile województw pod względem podejścia gmin do zarządzania pustostanami w gminnym zasobie mieszkaniowym	36
Społeczność lokalna i jej rola	38
Lokalizacja pustych budynków niemieszkalnych na podstawie danych administracyjnych	40
Wykorzystane dane	42
Studia przypadku wybranych miast	47
Wykorzystanie danych o budynkach do monitoringu pustych budynków i pustostanów – skalowanie i lekcje na przyszłość	68
Przykłady adaptacji pustych budynków niemieszkalnych na cele mieszkaniowe	72
Założenia dobrych praktyk	72
Studia przypadku	73
III. Wnioski i rekomendacje	95
Rekomendacje w zakresie polityki krajowej i lokalnej dotyczącej wykorzystywania pustych budynków	96
Rekomendacje: wykorzystanie danych do mapowania pustych budynków	97

Wstęp

Zwiększenie zasobu mieszkaniowego gmin, nowe mieszkania – te hasła najczęściej kojarzy się z budowaniem nowych budynków, zagospodarowaniem kolejnych działek. W przestrzeni publicznej wciąż wybrzmiewa hasło zbyt małej liczby mieszkań w Polsce, a rynek mieszkań kojarzony jest przez większość społeczeństwa z nowymi budowlami. Nic dziwnego w jego charakterystyce dominują statystyki dotyczące liczby mieszkań oddawanych do użytkowania, wydanych pozwoleń na budowę. Chociaż remonty są monitorowane przez GUS, podejście do zbierania danych często się zmienia, danym brakuje porównywalności, a zbiory są niekompletne¹.

Mamy więc dwie kwestie: niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i niewykorzystane, istniejące budynki i tereny, położone w szczególności w obszarach już zurbanizowanych, które mogłyby po zmianie funkcji służyć zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Wiele jest argumentów za wykorzystaniem już wzniesionych budynków: często już są podłączone do mediów miejskich, w sąsiedztwie są usługi i infrastruktura miejska, do tego zagospodarowanie pustych budynków i ich działek sprawia, że można wykorzystać przynajmniej część wzniesionych przez poprzednie pokolenie murów. Takie nowe spojrzenie na istniejące budynki wymaga jednak wiele kreatywności i potem uważnej pracy przy projektowaniu, przebudowach i adaptacjach - może być droższe niż budowa nowych budynków, ponieważ stare mury często skrywają niespodzianki. To opracowanie ma na celu właśnie zwrócić uwagę na budynki i inne nieruchomości, które mogą znów być przywrócone do użytku, a rozbudowa i inne zmiany poprawią jakość danego miejsca i jego otoczenia, pozytywnie wpłyną na życie ich przyszłych mieszkańców.

Opracowanie składa się z dwóch części, pierwszej poświęconej podejściu w polityce państwa i innych podmiotów do odzyskiwania budynków i przypisywania im nowych funkcji, i drugiej pokazującej praktyczne podejście, najpierw do identyfikacji skali zjawiska pustych nieruchomości użytkowych, a następnie do realizacji – adaptacji budynków i opisu efektów – nowych, odzyskanych mieszkań. Mamy nadzieję, że będzie to źródło inspiracji dla osób pracujących w wielu miejscach, aby nasze miasta i najbliższe otoczenie mogły zmieniać się na lepsze.

1 W Banku Danych Lokalnych GUS gromadzone są dane dotyczące remontów mieszkań w podziale na remonty instalacji i elementów już istniejących oraz remonty mieszkań związane z podwyższeniem standardu mieszkania według form własności, jednak dane pochodzące od podmiotów niepublicznych są fragmentaryczne, mimo horyzontu czasowego od 2003 r.

I.

Ogólny zarys polityk mieszkaniowych

Polityka wobec pustych lokali (Przegląd i analiza krajowych polityk i działań dot. mieszkalnictwa)

Zasoby gmin – mieszkaniowe i niemieszkalne

Zasoby mieszkaniowe gmin

Za zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych na swoim terenie odpowiedzialna jest gmina i ten obowiązek pozostaje niezmienny od czasu uchwalenia konstytucji w 1997 roku. Odpowiedzialność lokalnych organów władzy za sprawy mieszkalnictwa sięga jeszcze wcześniejszych okresów. Gminy dysponują zasobem mieszkań komunalnych, dzięki którym mogą odpowiadać na zapotrzebowanie mieszkańców, a także ustalają szczegółowe zasady kwalifikacji do najmu tych mieszkań na podstawie przepisów obowiązującego prawa. Gminy zajmują się również udzielaniem dodatków mieszkaniowych i je finansują. W ramach procesie planowania przestrzennego poprzez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, decyzje o warunkach zabudowy i pozwolenia na budowę gminy wpływają na zasady zabudowy terenów, jej intensywność, a także możliwości zmiany sposobu wykorzystania nieruchomości – np. z terenów usług lub produkcji na mieszkaniowe.

Ogólnie koncepcja polityki mieszkaniowej wprowadzona w 1995 roku do ustawodawstwa opierała się na kilku filarach:

- wspierano własność, czyli budowę mieszkań i domów całkowicie prywatnie, również na wynajem (z odpowiednią ulgą i możliwością odliczania kosztów budowy od podstaw opodatkowania),
- uregulowano własność i zarządzanie w ramach wspólnot mieszkaniowych, spore możliwości uzyskały spółdzielnie mieszkaniowe,
- utworzono towarzystwa budownictwa społecznego (TBS) – mające tworzyć filar społeczny i odpowiadać właśnie na zapotrzebowanie na mieszkania na wynajem².

Gminy dysponowały stosunkowo dużymi zasobami mieszkaniowymi, przeznaczonymi nie tylko dla osób w najtrudniejszej sytuacji. Zasoby mieszkań służbowych były w gestii gminnych wydziałów edukacji, odrębne zasoby mieszkań były budowane i przeznaczane dla pracowników służb mundurowych, instytucji centralnych, dawnych dużych przedsiębiorstw państwowych. Te lokale często były w budynkach, które jako podstawowe funkcje miały rolę użytkową: szkoły z mieszkaniem na poddaszu, urząd ze skrzydłem mieszkaniowym. Z czasem te mieszkania likwidowano, przestrzeń wykorzystywano na działania instytucji – tam, gdzie było to potrzebne i możliwe.

Dotowanie z poziomu centralnego rozbudowy zasobów komunalnych nie było przewidywane w kolejnych programach mieszkaniowych od 1998 roku, wręcz przeciwnie, nacisk kładziony był na narzędzia wspierające własność: umożliwiono wykup i prywatyzację mieszkań ze wszystkich zasobów na preferencyjnych warunkach,

2 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawie polityki mieszkaniowej państwa w okresie transformacji społeczno-gospodarczej, *Monitor Polski* 1995 nr 35, poz. 412. Dostęp online: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP19950350412/O/M19950412.pdf>

wprowadzono programy dopłat do kredytów dla osób indywidualnych (Rodzina na Swoim³, Mieszkanie dla Młodych - MdM⁴, Bezpieczny Kredyt 2%⁵ i mniejsze programy, wspierające rodziny z dziećmi⁶). Jednocześnie zredukowano zasoby finansowe na mieszkalnictwo komunalne i społeczne (kredyty dla TBS) oraz likwidowano instytucje zajmujące się finansowaniem polityki mieszkaniowej (Krajowy Fundusz Mieszkaniowy⁷), przesuwając ciężar zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na podmioty rynkowe i na gminy – w zakresie utrzymania zasobów, a także wypłaty dodatków mieszkaniowych.

Od niemalże początku lat 2000 informacje, zalecenia i alarmowanie o ogólnie coraz gorszym stanie zasobów mieszkań gminnych podnosiła w kolejnych, regularnych raportach Najwyższa Izba Kontroli: gminy nie utrzymywały swoich zasobów w odpowiednim stanie technicznym, nawet po decyzjach organów nadzoru budowlanego o konieczności opróżnienia budynku ze względu na zagrożenie życia i zdrowia mieszkańców budynku nie były wycofywane z użytkowania. Nie wykonywano bieżących napraw i remontów, nawet zalecanych w ramach przeglądów technicznych, nakłady na poprawę standardu budynków oraz ich modernizację również były niewielkie⁸. Podział na mieszkania komunalne i socjalne obowiązywał do czasu wejścia w życie zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów w 2019 roku. Lokale socjalne wcześniej mogły być substandardowe, gminy mogły oferować je osobom eksmitowanym i o bardzo niskich dochodach. Taki niski standard to jednocześnie był „straszak” – zamieszkanie w takich warunkach miało motywować najemców do płacenia za lokale komunalne lub zaspokajania potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. Od 2019 roku rozróżniane są już tylko umowy najmu socjalnego i komunalnego, ale lokale powinny być „pełnowartościowe”, czyli samodzielne, z kuchnią i łazienką⁹, co z kolei jednak spowodowało spadek liczby lokali mieszkalnych w gminnych zasobach mieszkaniowych i przekwalifikowanie ich części na pomieszczenia tymczasowe oraz całkowite wycofanie lokali w najgorszym stanie z najmu. To częściowo wpłynęło na wzrost liczby pustostanów w zasobach gmin.

Dużym problemem była i jest ściągalność czynszów, czyli wysokie zadłużenie najemców w zasobach komunalnych, a także wysokość tych czynszów niepozwalająca na finansowanie bieżącego utrzymania technicznego

-
- 3 Program ten funkcjonował w latach 2007–2013 i polegał na dopłatach Skarbu Państwa do odsetek kredytów hipotecznych dla małżeństw oraz osób samotnie wychowujących dzieci. Dopłaty obejmowały 50% odsetek przez pierwsze 8 lat spłaty kredytu. Por. *Rodzina na Swoim* [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://www.rodzinaanaswoim.pl/>
 - 4 Wprowadzony ustawą z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, program ten oferował dofinansowanie wkładu własnego oraz dodatkowe wsparcie w spłacie części kredytu dla osób do 35. roku życia. Por. *Mieszkanie dla młodych* [online, dostęp: kwiecień 2025], https://pl.wikipedia.org/wiki/Mieszkanie_dla_m%C5%82odych
 - 5 Uruchomiony 1 lipca 2023 r., program ten oferował dopłaty do rat kredytów hipotecznych, obniżając oprocentowanie do 2% przez pierwsze 10 lat spłaty. Maksymalna kwota kredytu wynosiła 500 tys. zł dla singla i 600 tys. zł dla małżeństwa lub rodziców z dzieckiem. Por. *Bezpieczny Kredyt 2%* [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/bezpieczny-kredyt>
 - 6 Rodzinny kredyt mieszkaniowy z możliwą gwarancją wkładu własnego i spłatą rodzinną wprowadzony w 2021 roku, <https://www.bgk.pl/osoby-prywatne/mieszkalnictwo/rodzinny-kredyt-mieszkaniowy/> - dostęp lipiec 2025
 - 7 Por. *NIK o polityce mieszkaniowej* [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/nik-o-polityce-mieszkaniowej.html>
 - 8 Najwyższa Izba Kontroli, *Gospodarowanie lokalami komunalnymi w budynkach mieszkalnych*, Warszawa 2013. Dostęp online: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,4623,vp,6182.pdf>
 - 9 Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. 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 (Dz.U. z 2018 r. poz. 756). Dostęp online: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180000756>

budynków¹⁰. Zmiana wprowadzona od początku 2004 roku, czyli brak dofinansowania dodatków mieszkaniowych i przeniesienie na gminy ich pełnego finansowania i obsługi¹¹, oznaczała jeszcze mniejszy udział budżetu centralnego w ponoszeniu kosztów polityki mieszkaniowej. Przy istotnym oporze społecznym i silnej presji politycznej trudno było w gminach o motywację do podnoszenia czynszów. Jednym z usprawiedliwień ucieczki gmin od tego problemu było wyjaśnienie, że wzrost czynszów przełoży się na konieczność podnoszenia również wysokości dodatków mieszkaniowych. Brak środków z poziomu zewnętrznego i konieczność angażowania własnych środków na ten cel zniechęcały gminy do rozbudowy zasobów mieszkaniowych gmin, bo oznaczały jedynie wyższe koszty i konieczność zaangażowania większych środków z budżetu gminy do bieżącego utrzymania mieszkań komunalnych. Wobec tego przy braku decyzji o finansowaniu budowy mieszkań z budżetów gmin, nie było też akceptacji radnych dla zaciągania kredytów na ten cel. Przełomem było finansowanie Społecznego Budownictwa Czynszowego, następnie uruchomione w 2021 roku granty na budownictwo społeczne i komunalne, BSK¹², które mogą pokryć nawet 80% kosztów budowy i spowodowały wzrost zainteresowania gmin. Granty nie są jednak

Nacisk na gminy i na posiadanie zasobu do wynajmu pochodzi od właścicieli innych zasobów mieszkaniowych i sądów: jeśli w ramach postępowania sądowego o eksmisję orzeczone zostanie prawo do najmu socjalnego mieszkania, to gminy są zobowiązane zapewnić taki lokal. Jeśli nie wywiążą się z tego obowiązku, mogą być pozwane o odszkodowanie – w wysokości rynkowego czynszu najmu. Jest to też, a przynajmniej powinno być, motywacją dla miast do prowadzenia aktywnej polityki mieszkaniowej i do wdrażania innowacyjnych rozwiązań, pozwalających unikać takich kosztów.

przewidywalnym narzędziem do rozbudowy, przebudowy i tworzenia zasobów mieszkaniowych, bo nie można oszacować czasu rozpatrzenia wniosku i przyznania finansowania.

Nacisk na gminy i na posiadanie zasobu do wynajmu pochodzi od właścicieli innych zasobów mieszkaniowych i sądów: jeśli w ramach postępowania sądowego o eksmisję orzeczone zostanie prawo do najmu socjalnego mieszkania, to gminy są zobowiązane zapewnić taki lokal. Jeśli nie wywiążą się z tego obowiązku, mogą być pozwane o odszkodowanie – w wysokości rynkowego czynszu najmu.

Jest to też, a przynajmniej powinno być, motywacją dla miast do prowadzenia aktywnej polityki mieszkaniowej i do wdrażania innowacyjnych rozwiązań, pozwalających unikać takich kosztów.

Powyższe czynniki: brak narzędzi do lepszej ściągalności czynszów i nacisku na remonty i modernizację zasobów gmin, prywatyzacja mieszkań z bardzo dużymi bonifikatami, brak samofinansowania się utrzymania zasobu komunalnego i ogólne ukierunkowanie polityki mieszkaniowej na mechanizmy rynkowe składają się na spadającą w statystykach liczbę mieszkań komunalnych i umów najmu w gminach.

10 W raporcie NIK z 2019 roku podkreślono, że w większości gmin wpływy z czynszów nie pokrywały kosztów eksploatacyjnych zasobu mieszkaniowego oraz na modernizację i remonty. Tylko w trzech gminach przychody z czynszów pokrywały koszty bieżącej eksploatacji lokali, ale w żadnej nie wystarczyły one na pokrycie wydatków remontowo-modernizacyjnych; por. Najwyższa Izba Kontroli, *Niskie dochody – długie kolejki po mieszkanie od gminy*, 2019. Dostęp online: <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/lokale-socjalne-i-komunalne.html>

11 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 nr 203, poz. 1966). Dostęp online: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20032031966/T/D20031966L.pdf>

12 Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Program budownictwa socjalnego i komunalnego* [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/program-budownictwa-socjalnego-i-komunalnego>

Nieruchomości niemieszkalne

Gminy poza zasobem mieszkań mają też inne nieruchomości, grunty i budynki, przeznaczone do realizacji swoich zadań: szkoły, przedszkola i inne związane z edukacją i opieką, biblioteki, domy kultury i placówki muzealne, czasem nawet kina – związane z działalnością kulturalną, parki i ośrodki sportowe, całą infrastrukturę techniczną z urządzeniami i budynkami (np. wodociągi, przepompownie, składowiska odpadów), drogi. Gminy współpracują z innymi instytucjami i agencjami publicznymi, udostępniają im działki lub budynki, mogą się wymieniać nieruchomościami, pozyskiwać grunty od Skarbu Państwa i podlegających mu instytucji. Ponieważ jest to duży zasób, gminy powinny prowadzić ewidencje nieruchomości i publikować wykazy nieruchomości przeznaczonych do najmu i dzierżawy, a także do sprzedaży w przetargach. Niestety nie zawsze takie spisy są aktualne i dokładne, a czynsze egzekwowane¹³. Ze względu na zmiany w sposobach użytkowania niektórych nieruchomości, np. przenoszenie szkół do nowych budynków, wybudowane dla urzędów nowe biurowce, starsze i mniejsze budynki mogą być przeznaczane na inne funkcje¹⁴. Przedszkola w dzielnicach ze starzejącą się populacją stają się dziennymi domami opieki dla seniorów, małe szkoły są wykorzystywane jako wsparcie organizacji pozarządowych – na ich siedziby i miejsca prowadzenia działalności społecznej.

Sposoby wykorzystania nieruchomości należących do gmin to przede wszystkim własne potrzeby: przenoszone są inne instytucje, nieruchomości mogą być też wynajmowane podmiotom wykonującym zadania zlecone przez gminy, mogą być wynajmowane na zasadach rynkowych. Ze względu na konkurencyjność na rynku, np. nieruchomości biurowych o wyższym standardzie, lokale oferowane przez gminy mogą nie znajdować najemców i stoją puste. Zmienia się charakter handlu detalicznego i usług – małe punkty i sklepiki są zamykane ze względu na konkurencję ze strony sklepów większych, sieciowych i specjalistycznych – co powoduje, że znów powstają pustostany. W przypadku mniejszych budynków w dobrych lokalizacjach znajdują się chętni przedsiębiorcy, którzy gotowi są zaadaptować je do swoich potrzeb, jednak wiele innych lokali jest pustych. Nie ma – jak w przypadku zasobów mieszkaniowych – kolejki chętnych, ogłoszenia w komercyjnych serwisach nieruchomościowych są płacone, więc wynajmowanie nieruchomości lub nawet znalezienie „wewnętrznego” zainteresowanego – działu, instytucji, NGO – bywa trudne. Najtrudniejsze jest znalezienie najemców lub w ogóle sposobu użytkowania nieruchomości pofabrycznych, hal produkcyjnych, terenów, gdzie znajdują się jeszcze różne urządzenia lub po prostu odpady i składowiska, bardzo kosztowne w utylizacji. Samorządy są właścicielami nawet takich terenów: po lokalnych zakładach komunikacji, w wyniku przejmowania upadających zakładów państwowych. Z jednej strony są to przeważnie tereny w obecnie już zurbanizowanej okolicy, z pełną infrastrukturą, same działki są atrakcyjne, ale z drugiej strony koszty doprowadzenia terenów do innej możliwej formy użytkowania są wysokie.

Stan techniczny niektórych nieruchomości jest często powodem wyprowadzek instytucji gminnych i państwowych – okna i dach są nieszczelne i do środka wdziera się wilgoć – to trudno będzie go w dowolny sposób zagospodarować bez przeprowadzenia gruntownego remontu. A taki remont znów wiąże się z wydatkami, zaciąganiem kredytu, czasochłonnymi procedurami i procesem budowy. W przypadku budynków ważnych i cennych dla

13 Najwyższa Izba Kontroli, *Nieruchomości gminne poza kontrolą* [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/nieruchomosci-gminne-poza-kontrola.html>

14 Por. Jadach-Sepioto A., Tomczyk E., Wysocki K., Milewska-Wilk H., *Pustostany w gminach i możliwości ich przekształcenia w mieszkania dostępne cenowo dla osób niezamożnych*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2021, dostęp: kwiecień 2025, https://habitat.pl/files/HabitatPoland_IRMiR_Raport-Pustostany_wyniki_badania_2021.pdf

danego miasta, mogą one być pod ochroną konserwatora zabytków¹⁵. W takiej sytuacji pojawia się potrzeba znalezienia nowej funkcji, z wykorzystaniem innych narzędzi i źródeł finansowania. Budynki zabytkowe, ze względu na praco- i kosztochłonność adaptacji rzadko są przeznaczane na funkcję mieszkaniową, jeśli nie miały jej wcześniej. Możliwe niedogodności i koszty dla mieszkańców, wiążące się z zamieszkaniem w budynku zabytkowym (ogrzewanie, ale i wymiana uszkodzonych elementów) mogą być duże. Dlatego też, mimo że jest coraz więcej pustych budynków użytkowych, rzadko rozważana jest ich adaptacja na cele mieszkaniowe.

Problem pustostanów na poziomie kraju

Problem pustostanów pojawia się w ogólnopolskich statystykach GUS dotyczących mieszkalnictwa od 2003 roku, podobnie jak dane dotyczące monitorowania remontów i podłączania w budynkach gminnych mediów, a także ubytków w zasobach mieszkaniowych gmin¹⁶. Pustostany w tych długoterminowych statystykach wg definicji GUS to lokale przeznaczone do najmu, ale niezamieszkałe i nieobjęte umową najmu. Należy jednak pamiętać, że wiele mieszkań jest wycofywanych z zasobu ze względu na ich zły stan techniczny, i wówczas nie są wykazywane jako „pustostany”, choć wciąż istnieją i nie są wykorzystywane. Kategorie dotyczące przyczyn pozostawiania mieszkań bez ich wynajmowania też pojawiły się niedawno w formularzach. Mimo raportowa-

Należy jednak pamiętać, że wiele mieszkań jest wycofywanych z zasobu ze względu na ich zły stan techniczny, i wówczas nie są wykazywane jako „pustostany”, choć wciąż istnieją i nie są wykorzystywane.

nia i prowadzenia statystyk dotyczących pustostanów w mieszkaniowych zasobach gminy narzędzia wsparcia w wykonywaniu remontów całych budynków i pojedynczych mieszkań pojawiły się dopiero wraz z powrotem do dyskusji publicznej problemów mieszkaniowych – od 2021 roku¹⁷.

Narodowy Program Mieszkaniowy z 2016 roku, już nieobowiązujący¹⁸, ale ostatni duży dokument programowy dotyczący polityki mieszkaniowej, zawierał część diagnostyczną i proponowane narzędzia do rozwiązania wskazanych problemów. W diagnozie skupiono się na problemie mieszkań i domów substandardowych, problemach związanych z mediami i ogrzewaniem i dostępności finansowej mieszkań. Proponowanym rozwiązaniem były jednak inwestycje w budowę nowych budynków o wysokiej jakości, na bardziej rynkowych zasadach (Mieszkanie+), narzędzia pozwalające dopłacać do czynszów najmu i do kredytów mieszkaniowych (MdM), a także nowe opcje oszczędzania na mieszkaniu¹⁹. W zakresie poprawy istniejącego zasobu, w szczególności gminnego, wskazano działania dotyczące rewitalizacji.

15 Por. *Mieszkanie w zabytkowym budynku nie wymaga świadectwa energetycznego, ale jest haczyk* [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://www.prawo.pl/biznes/swiadectwo-energetyczne-dla-mieszkania-w-budynku-zabytkowym%2C521234.html>

16 Dane te są dostępne w Banku Danych Lokalnych GUS

17 W ramach Funduszu Dopłat po nowelizacji z 2020 roku można uzyskać wyższe wsparcie na remonty pustostanów, i zostało to wpisane wprost w regulacje. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/program-budownictwa-socjalnego-i-komunalnego>

18 Uchwałę uchylającą NPM podjęto 20 lutego 2025 roku; por. Rada Ministrów, *Projekt uchwały uchylającej uchwałę w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego*, 20 lutego 2025 r., dostęp: kwiecień 2025, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-uchylajacej-uchwale-w-sprawie-przyjecia-narodowego-programu-mieszkaniowego>

19 Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, *Narodowy Program Mieszkaniowy*, Warszawa 2016. Dokument przyjęty uchwałą nr 115 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. Pełna treść programu dostępna na stronie gov.pl: www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/narodowy-program-mieszkaniowy [dostęp: kwiecień 2025].

Znaczącą interwencją była ustawa o rewitalizacji i połączone z nią finansowanie na działania interwencyjne w gminach na wyznaczonych obszarach²⁰. Mieszkania i ogólnie zasób mieszkaniowy nie były jednak w centrum tego typu działań, choć jak wskazywano w opracowaniu „Pustostany w gminach i możliwości ich przekształcenia w mieszkania dostępne cenowo dla osób niezdolnych”²¹ sama diagnoza i delimitacja obszarów zdegradowanych, konsultacje społeczne z mieszkańcami i monitorowanie działań rewitalizacyjnych często wskazywały na problem pustych budynków, mieszkaniowych i użytkowych. Działania rewitalizacyjne w zakresie budynków przeznaczonych na mieszkania to jednak doświadczenia gmin wskazujące na wysokie koszty, duże wyzwania organizacyjne związane z przenoszeniem mieszkańców, krytykę dotyczącą braku wzrostu liczby mieszkań w remontowanych budynkach. Z kolei dla najemców powracających do wyremontowanych mieszkań nowe udogodnienia (bieżąca woda, centralne ogrzewanie), wyższy standard często wiązały się ze znaczącym wzrostem opłat za media.

Dostępne dla gmin najpierw kredyty, a następnie granty na budowę i renowację zasobów mieszkaniowych były początkowo trudne do wykorzystania – przy remontach i przebudowach nie da się precyzyjnie zaplanować prac i przeważnie można się natknąć na niespodzianki. Łatwiej i bezpieczniej było budować nowe budynki, nawet w miejscu zburzonych budynków komunalnych. Obecnie możliwe jest już uwzględnianie przebudowy, rozbudowy istniejących budynków, uzasadnione zmiany w zakresie prac objętych dofinansowaniem. Program BSK, wraz z Funduszem Dopląt²², grantami OZE²³ pozwalają obecnie remontować i przystosowywać budynki do celów mieszkaniowych. Publiczne podjęcie tematu pustych mieszkań komunalnych sprawiło, że uruchomiono w BGK specjalny program finansowania remontów takich mieszkań (z Funduszu Dopląt, od marca 2021 roku), a nie tylko całych budynków.

Obecnie możliwe jest już uwzględnianie przebudowy, rozbudowy istniejących budynków, uzasadnione zmiany w zakresie prac objętych dofinansowaniem. Program BSK, wraz z Funduszem Dopląt, grantami OZE pozwalają obecnie remontować i przystosowywać budynki do celów mieszkaniowych. Publiczne podjęcie tematu pustych mieszkań komunalnych sprawiło, że uruchomiono w BGK specjalny program finansowania remontów takich mieszkań (z Funduszu Dopląt, od marca 2021 roku), a nie tylko całych budynków.

Dodatkowym kontekstem w problematyce pustostanów i mieszkań niezamieszkałych są bardzo znaczące zmiany związane z ograniczaniem niskiej emisji i koniecznością zmian w systemach ogrzewania mieszkań i zapewniania ciepłej wody. W miejscowościach, w których wprowadzono zakaz palenia paliwami stałymi (np. Kraków) wyzwaniem było dostosowanie, szczególnie

20 Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. 2015 poz. 1777, dostęp: kwiecień 2025, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150001777>

21 Raport pt. „Pustostany w gminach i możliwości ich przekształcenia w mieszkania dostępne cenowo dla osób niezdolnych” analizuje problem pustostanów w gminach oraz przedstawia możliwości ich adaptacji na mieszkania dostępne cenowo. Wskazuje również na znaczenie diagnozy i delimitacji obszarów zdegradowanych oraz konsultacji społecznych w procesie rewitalizacji; za: Jadach-Sepiolo A., Tomczyk E., Wysocki K., Milewska-Wilk H., Pustostany w gminach i możliwości ich przekształcenia w mieszkania dostępne cenowo dla osób niezdolnych, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2021, dostęp: kwiecień 2025, https://habitat.pl/files/HabitatPoland_IRMiR_Raport-Pustostany_wyniki_badania_2021.pdf

22 Bank Gospodarstwa Krajowego, Bezzwrotne wsparcie budownictwa z Funduszu Dopląt [dostęp: kwiecień 2025], <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/programy/bezzwrotne-wsparcie-budownictwa-z-funduszu-doplant/>

23 Ministerstwo Rozwoju i Technologii prowadzi szereg programów mających na celu zwiększenie efektywności energetycznej budynków mieszkalnych. Programy takie jak "Czyste Powietrze", "Stop Smog", Fundusz Termomodernizacji i Remontów oraz fundusze europejskie wspierają działania związane z termomodernizacją, wykorzystaniem OZE oraz poprawą standardów energetycznych budynków; za: Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Efektywność energetyczna budynków [dostęp: kwiecień 2025], <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/efektywnosci-energetycznej-budynkow>

w kamienicach, źródeł ogrzewania do nowych norm i oczekiwań mieszkańców. Wprowadzane normy prawne to tylko jeden aspekt, dla mieszkańców bardzo ważny jest również standard i komfort zamieszkiwania, czyli nie ogrzewanie mieszkania piecem i noszenie węgla po schodach, ale źródła ciepła niewymagające tyle pracy i bezpieczniejsze – np. nowoczesne gazowe piece do ogrzewania wody. Duże środki na takie inwestycje pochodzą z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Programy NFOŚiGW obejmowały nie tylko lokale, ale także podłączanie budynków (mieszkalnych, publicznych) do sieci ciepłowniczych i rozbudowę tych sieci. Nie są one nakierowane na adaptację pustostanów, ale ich wpływ – podwyższenie standardu, spełnianie wymogów prawnych – to zapobieganie powstawaniu pustostanów i możliwość przywrócenia do użytkowania nie tylko lokali gminnych, ale i wielu prywatnych budynków.

Krajowy Plan Renowacji Budynków²⁴, będący jeszcze w trakcie przygotowania, również nie obejmuje wprost problemu pustych nieruchomości, ale jest narzędziem nacisku na wykorzystanie budynków już istniejących ze względu na redukcję wbudowanego śladu węglowego, możliwość podniesienia efektywności energetycznej budynków i zmniejszenia zapotrzebowania na energię pierwotną. Program ten wskazuje na małą liczbę wykonywanych rozbiórek budynków, co jest pożądanym kierunkiem działania, bo nie powstają odpady, ale brak rozbiórek wiąże się także z koniecznością głębokiej termomodernizacji. Wskazane jest wykorzystywanie materiałów

Pozostawienie takich pustych i nieużytkowanych budynków nie jest dobrym wyjściem - wykorzystanie materiałów z nich pozyskanych, np. cegieł, drewna i stali, mogłoby być lepszym sposobem oszczędzania energii, środowiska i pieniędzy.

rozbiórkowych i dążenie do obiegu zamkniętego w gospodarce. Od strony praktycznej widoczne jest jednak to, że wiele budynków starych i wyeksploatowanych po prostu nie jest ani użytkowanych, ani rozbieranych, właśnie ze względu na koszty sortowania i odpowiedniego pozbywania się odpadów, więc te budynki pozostają puste.

Pozostawienie takich pustych i nieużytkowanych budynków nie jest dobrym wyjściem - wykorzystanie materiałów z nich pozyskanych, np. cegieł, drewna i stali, mogłoby być lepszym sposobem oszczędzania energii, środowiska i pieniędzy.²⁵ Zwiększenie świadomości, że część materiałów może zostać sprzedana lub wykorzystana może zachęcić właścicieli opuszczonych budynków do wykonania rozbiórki i ponownego użycia odzyskanych elementów i materiałów. Szkolenia i informacje dla przedsiębiorstw wykonujących rozbiórki mogą wesprzeć lokalne wykorzystanie tego, co można odzyskać i zmniejszyć ilość wytwarzanych odpadów.

Programy dla innych właścicieli

Fundusz Termomodernizacji i Remontów²⁶ jest wykorzystywany bardzo szeroko, szczególnie aktywne na tym polu przez lata były spółdzielnie mieszkaniowe, ale także wspólnoty i samorządy. Zmienia się charakter termomodernizacji, poza ocieplaniem ścian w kolejnych podejściach wykonuje się izolacje fundamentów, dachów

24 „Krajowy Plan Renowacji Budynków” – założenia i cele modernizacji zasobu budowlanego w Polsce [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://www.kape.gov.pl/blog/aktualnosci-kape-1/krajowy-plan-renowacji-budynkow-730>

25 Stosowanie wyrobów budowlanych z rozbiórki i odzysku w obiektach budowlanych [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://inzynierbudownictwa.pl/stosowanie-wyrobow-budowlanych-z-rozbiorki-i-odzysku-w-obiektach-budowlanych/https://inzynierbudownictwa.pl/stosowanie-wyrobow-budowlanych-z-rozbiorki-i-odzysku-w-obiektach-budowlanych/>

26 Fundusz Termomodernizacji i Remontów – wsparcie dla poprawy efektywności energetycznej budynków mieszkalnych [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-termomodernizacji-i-remontow-ftir/https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-termomodernizacji-i-remontow-ftir/>

i wymianę drzwi i okien w częściach wspólnych budynków. Również nie jest to fundusz nakierowany na zmniejszenie liczby pustostanów, ale poprawa jakości i efektywności energetycznej, zmniejszenie zawilgocenia budynków sprawiają, że te budynki mogą być komfortowo zamieszkiwane, a co za tym idzie przedłużony jest również czas ich użytkowania.

Czyste Powietrze, Ciepłe Mieszkanie – to programy skierowane do indywidualnych właścicieli mieszkań i domów, również mające na celu zmniejszenie zużycia i utraty energii cieplnej. Podobnie działa ulga na termomodernizację dla osób fizycznych, dając możliwość uwzględnienia w rozliczeniu podatkowym PIT wydatków na nowe okna, ocieplenie budynku, wymianę źródła ciepła i obniżenia przez to podatku do zapłaty²⁷. Zachęty i wsparcie finansowe w zakresie remontowania budynków jednorodzinnych i mieszkań były w przeszłości bardzo skuteczne – ulgi: budowlana (lata 1997-2001)²⁸ i remontowa (2002-2005)²⁹ były szeroko wykorzystywane. Prowadzone wówczas remonty mieszkań i domów przyczyniły się do rozwoju sektora usług remontowych i przedsiębiorstw produkujących potrzebne do tego materiały, np. producentów okien.

Ustawami sprzyjającymi uzupełnianiu zabudowy, zmianie sposobu zagospodarowania nieruchomości i adaptacji istniejących nieruchomości na cele mieszkaniowe jest tzw. Lex Deweloper³⁰ i wprowadzane Zintegrowane Plany Inwestycyjne (ZPI)³¹ – regulacje mające na celu jak najlepsze uzupełnienie istniejącej tkanki miejskiej w ramach procesów punktowej zmiany przeznaczenia działek. Ułatwienie zmian w postaci przebudowy budynków

27 *Ulga termomodernizacyjna – informacje dla podatników* [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://www.podatki.gov.pl/pit/ulgi-odliczenia-i-zwolnienia/ulga-termomodernizacyjna/https://www.podatki.gov.pl/pit/ulgi-odliczenia-i-zwolnienia/ulga-termomodernizacyjna/>

28 Ulga ta pozwalała podatnikom na odliczenie od podatku dochodowego 19% wydatków poniesionych na cele mieszkaniowe, takie jak budowa, rozbudowa czy modernizacja budynków mieszkalnych. Limit odliczeń był zróżnicowany w zależności od roku podatkowego, np. w 1997 r. wynosił 81 900 zł, a w 2001 r. – 161 000 zł. Ulga została zlikwidowana ustawą z dnia 21 listopada 2001 r., jednak podatnicy, którzy nabyli do niej prawo przed 1 stycznia 2002 r., mogli kontynuować odliczenia na zasadach praw nabytych; za: *Jak zaoszczędzić na ulgach mieszkaniowych, których dziś formalnie już nie ma* [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://www.rp.pl/podatki/art15706291-jak-zaoszczedzic-na-ulgach-mieszkaniowych-ktorych-dzis-formalnie-juz-nie-mahttps://www.rp.pl/podatki/art15706291-jak-zaoszczedzic-na-ulgach-mieszkaniowych-ktorych-dzis-formalnie-juz-nie-ma>

29 Wprowadzona w 2002 r. ulga umożliwiała odliczenie od podatku 19% wydatków poniesionych na remont i modernizację budynków lub lokali mieszkalnych. Maksymalne odliczenie wynosiło 5 670 zł dla budynków mieszkalnych i 4 725 zł dla lokali mieszkalnych w okresie trzyletnim. Ulga ta przyczyniła się do zwiększenia aktywności w sektorze usług remontowych oraz wzrostu popytu na materiały budowlane, takie jak okna czy materiały izolacyjne; za: *Budowa lub remont domu. Ulgi w rozliczeniu PIT* [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://www.pitax.pl/wiedza/mniejsze-podatki/budowa-lub-remont-domu.-ulgi-w-rozliczeniu-pit/https://www.pitax.pl/wiedza/mniejsze-podatki/budowa-lub-remont-domu.-ulgi-w-rozliczeniu-pit/>

30 Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, zwana potocznie „Lex Deweloper”, wprowadziła możliwość realizacji inwestycji mieszkaniowych niezależnie od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem zgodności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ustawa przewiduje również uproszczenia proceduralne oraz określa standardy lokalizacji inwestycji. Nowelizacja z 2023 r. wprowadziła dodatkowe zmiany, m.in. dotyczące minimalnego udziału powierzchni usługowej oraz terenów biologicznie czynnych; za: Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. 2018 poz. 1496) [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180001496https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180001496>

31 Zintegrowany Plan Inwestycyjny to szczególna forma planu miejscowego, wprowadzona nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. ZPI sporządzany jest na wniosek inwestora i obejmuje obszar inwestycji głównej oraz uzupełniającej. Po jego uchwaleniu przez radę gminy, ZPI zastępuje obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dla danego terenu. ZPI musi być zgodny z planem ogólnym gminy, który zastąpi dotychczasowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego; za: Art. 37ea–37eg ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2023 poz. 977, ost.zm. Dz.U. 2023 poz. 2029) [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20030800717https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20030800717>

użytkowych, najczęściej biurowych, na mieszkalne, likwidacja dawnych sklepów wielkopowierzchniowych i budowa na ich miejscu bloków mieszkalnych z usługami na parterze to już praktyka. Wyżej wspomniane regulacje prawne pozwalają na skonsultowanie zmian funkcji i lepsze połączenie nowego i starego, szczególnie w przypadku większych działek. Wyzwaniem staje się uporządkowanie przestrzeni: służebności przechodu, przejazdu i prześytu mediów, czyli dróg do przebudowywanych budynków i ich nowych części i skrzydeł, sieci mediów i lokalizacji urządzeń technicznych niezbędnych ze względu na rozbudowę. To wymaga działań specjalistów i wiele dobrej woli sąsiadów, gestorów sieci i urządzeń, a ogólnie jest czasochłonne i kosztowne – choć dzięki temu można lepiej wykorzystać grunty i już istniejące budynki w dobrych lokalizacjach.

Co można robić z pustostanami

Remonty

Podstawowym działaniem właścicieli wszelkich nieruchomości pustych, mającym na celu przywrócenie ich do użytku, jest remont: albo jedynie przywracający ich funkcję pierwotną, albo z przystosowaniem do nowej. Remont nie wymaga pozwoleń na budowę, jest jedynie odtworzeniem tego, co zostało wyeksploatowane, wymianą instalacji na nowe, możliwe są drobne zmiany w zakresie ścianek działowych. Ocieplenie budynku nie wymaga pozwoleń i zgłoszeń, jedynie w przypadku zajmowania na czas prac cudzej działki lub jeśli budynek stoi w granicy i ocieplenie będzie już na działce sąsiedniej wymagane są odpowiednie umowy i porozumienia. Remont obejmować może wymianę dachu, okien, drzwi, jeśli zachowane zostaną poprzednie kształty i wymiary. Przy remoncie chodzi o zachowanie budynku, odtworzenie lub poprawę jego standardu.

Większość programów wsparcia jest nakierowana na termomodernizację budynków, zwiększanie ich efektywności energetycznej i zmianę źródeł ogrzewania. Nawet daleko idące zmiany – wprowadzenie fotowoltaiki na dach, magazynów energii w pomieszczeniu technicznym, pomp ciepła zamiast pieców na paliwo stałe – nie przekraczają obecnie definicji remontu³². Dzięki temu, że takie prace nie wymagają zatwierdzania przez urzędy projektów, procedur i pozwoleń, wykorzystanie dofinansowania np. z Funduszu Termomodernizacji i Remontów BGK jest na wysokim poziomie i łatwo dostępne. Wystarczy uchwała wspólnoty, decyzja zarządu spółdzielni mieszkaniowej i można ubiegać się o dofinansowanie. Termomodernizacja znacznie poprawia komfort korzystania z budynków i mieszkań, może znacząco obniżyć koszty ogrzewania i ograniczyć pracę konieczną na obsłudze przy użytkowaniu paliw stałych (węgla, drewna).

Remont, powiązany definicyjnie z brakiem większych zmian, wiąże się również w oczywisty sposób z ograniczeniami. Remont kamienicy może oznaczać podłączenie do ciepła systemowego, rozprowadzenie instalacji ciepła i ciepłej wody po budynku, ale nie będzie obejmować innej ingerencji w mieszkania, np. budowy nowych pionów wodnych i kanalizacyjnych. Pomimo że działania remontowe nie pozwalają na zmiany funkcji budynków, dzięki przeprowadzanym pracom wiele z nich można przywrócić do użytkowania.

32 Por. Art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. 2023 poz. 682) [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19940890414>

Zmiana przeznaczenia

Powiększanie zasobów mieszkaniowych w powszechnym podejściu to przede wszystkim budowa nowych budynków, rzadko pierwszym krokiem jest poszukiwanie nieruchomości już istniejących do adaptacji. W latach rozbudowy miejskiej infrastruktury drogowej dysponenti zasobów czasem przekształcali mieszkania na funkcje biurowe ze względu na hałas za oknami, czasem zacienienie lokali. Obecnie niektóre lokale użytkowe mogą być przekształcane w mieszkalne bez dodatkowych prac. Dawne budynki biurowe i szkolne, które miały podział na pokoje, klasy i gabinety, dość łatwo dostosowuje się do funkcji mieszkaniowych.

Krokiem pośrednim może być zmiana funkcji budynku: z usługowego na budynek zamieszkania zbiorowego – w sytuacji, kiedy plany nie dopuszczają funkcji mieszkaniowej w danym miejscu. W ten sposób adaptowano przejściowo miejsca pobytu uchodźców z Ukrainy, fundusze inwestycyjne tworzą tzw. „usługi mieszkaniowe” w budynkach na działkach przeznaczonych pod usługi w centrach dużych miast, a samorządy i NGO mogą na mniejszych działkach ulokować np. centra opiekuńczo-mieszkalne – miejsca do życia i jednocześnie świadczące złożone usługi dla osób wymagających całodobowego wsparcia, finansowane obecnie przez PFRON³³.

Zmiana funkcji może obejmować pojedyncze budynki albo ich części, ale przy większych nieruchomościach, w szczególności przemysłowych, może dotyczyć kilku budynków i dawać możliwość dobudowy kolejnych. Zróżnicowanie funkcji może być przydatne w połączeniu danej nieruchomości z tkanką miejską dookoła, pozwala uzupełnić otoczenie o brakujące usługi lub zaangażować różne podmioty w proces przywracania do użytkowania – w szczególności zachęcić przedsiębiorstwa do zaangażowania finansowego. Ze względu na to, że bardzo rzadko można zmienić przeznaczenie budynku jedynie w zakresie remontu, bez żadnych interwencji budowlanych i przystosowań, przeważnie zmiana jest połączona z przebudową, rozbudową i większymi zmianami w obrębie całej działki. Nie ma obecnie żadnych ułatwień i udogodnień, które pozwalałyby na szybszą lub łatwiejszą zmianę planu zagospodarowania lub przeznaczenia nieruchomości, poza wspomnianymi już tzw. *Lex developer* i ZPI.

Przebudowa, rozbudowa, dobudowanie nowych części

Budynki cenne dla historii i kultury danego miejsca nie są łatwe w adaptacji do potrzeb mieszkaniowych. Przy większych budynkach i działkach można jednak skorzystać z możliwości powiększenia ich kubatury i powierzchni użytkowej, dobudowania nowego budynku lub skrzydła, żeby lepiej wykorzystać miejsce i jego potencjał. Jak wspomniano wcześniej, stosunkowo łatwiej przekształca się na cele mieszkaniowe budynki po dawnych biurach o układzie gabinetowym, szkołach czy bibliotekach. Coraz więcej jest jednak również doświadczeń związanych z umieszczaniem mieszkań w dawnych młynach, browarach czy halach fabrycznych. W przypadku adaptacji budynków produkcyjnych lub technicznych konieczne interwencje w strukturę obiektu bywają znaczne – może nawet brakować podziału na piętra. Zaletą jest jednak to, że właściwie wszystko jest widoczne, choć pozostałości maszyn i urządzeń też potrzebują pomysłu na zagospodarowanie. W przypadku budynków, gdzie adaptacja na pierwszy rzut oka może być łatwiejsza dużą trudnością mogą być technologie – drewniane stropy i schody, jakość konstrukcji i jej zmiany w czasie.

33 Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Program „Centra opiekuńczo-mieszkalne” [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://www.pfron.org.pl/pfron/szczegoly/news/centra-opiekunczo-mieszkalne/https://www.pfron.org.pl/pfron/szczegoly/news/centra-opiekunczo-mieszkalne/>

Coraz bardziej cenione jest utrzymywanie elementów związanych z historią budynku, pewnej kontynuacji lub upamiętnienia poprzedniej funkcji budynku. Nie powinno to wpływać na jakość lokali, komfort korzystania z całości budynku, efektywność energetyczną, czyli koszty eksploatacji. Budynki zabytkowe mogą być traktowane nieco bardziej ulgowo i nie spełniać obecnych norm efektywności, ale przy ich adaptacji na cele mieszkaniowe jednak należy uwzględniać interes przyszłych mieszkańców – i w zakresie jakości mieszkań, i kosztów mediów.

Kamienice po gruntownych przebudowach czy też budynki niemieszkalne adaptowane na cele mieszkaniowe, to często wyzwania związane z zaprojektowaniem pomieszczeń, których wcześniej nie było: łazienek w każdym mieszkaniu, kuchni z odpowiednią wentylacją. W efekcie w starszych, remontowanych budynkach mieszkalnych może być mniej mieszkań niż pierwotnie było – bo przy przebudowie muszą być spełniane obecnie obowiązujące normy i przepisy: minimalna powierzchnia mieszkań, samodzielność lokali oznaczająca włączenie łazienki i kuchni, choćby jako aneks. W kamienicach bywały duże mieszkania, ale i małe słuźbówki, po przebudowie liczba lokali może być mniejsza.

Zabudowa pierzejowa w miastach ma dostępną w głębi również przestrzeń na nowe budynki – za budynkiem przy ulicy z reguły były budynki gospodarcze, składziki i warsztaty, obecnie już nieużytkowane lub wyburzane. Warto wykorzystywać właśnie te działki, aby zbudować więcej mieszkań, uwzględnić miejsca garażowe i parking, a zabytkowe czasem kamienice frontowe można zaadaptować na cele inne niż mieszkaniowe. W ten sposób nawet zmiana i wyłączenie z funkcji mieszkaniowej jednego budynku nie usunie całkowicie możliwości zamieszkiwania na danym terenie. Ze względów organizacyjnych wyodrębnianie mieszkań na własność może być w niektórych przypadkach problematyczne, ale mieszkania tak wybudowane mogą być wynajmowane. Najczęściej sytuacja taka dotyczy działek gminnych, własność całej nieruchomości może pozostać przy jednym podmiocie.

Burzenie

Adaptacja budynków nie zawsze jest możliwa – nawet przy mniejszych pracach bywa konieczne ich wyburzenie. Budynki wzniesione w technologiach, które nie pozwalają na termomodernizację lub mogą być szkodliwe dla mieszkańców – na przykład z gliny zagęszczanej żużlem, bez szkieletu, choćby drewnianego – trzeba jednak rozebrać. W wielu miastach jeszcze istnieją domki socjalne, często w formie parterowej, szeregowej zabudowy, w bardzo złym stanie technicznym. Należy roz-

Puste, zaniedbane budynki nie tylko mogą stwarzać zagrożenie, szczególnie dla wchodzących na ich teren osób. Rozbiórki są konieczne, nawet jeśli nie jest planowane zastąpienie danego budynku nowym. Utrzymanie porządku to również forma dbałości o przestrzeń miejską, możliwość jej czasowej adaptacji, zapobiegania problemom i zagrożeniom.

ważać, poza samymi możliwościami technicznymi remontu, a następnie kosztami takiego przedsięwzięcia, czy nie lepiej po prostu zburzyć budynki wyeksploatowane technicznie. Jeśli w gminie potrzebne są mieszkania, to daną działkę można zabudować bardziej intensywnie, a na pewno lokalami o dużo lepszej jakości i standardzie.

Poza decyzjami nadzoru budowlanego, który wydaje decyzje o konieczności zburzenia lub zabezpieczenia nieruchomości stwarzających zagrożenie nawet dla przechodniów, przesłanką do wyburzeń może być decyzja o wyłączeniu z użytkowania. Zawsze jednak jeszcze pozostaje sprawdzenie wartości danego budynku ze względów historycznych lub kulturowych. Puste, zaniedbane budynki nie tylko mogą stwarzać zagrożenie, szczególnie dla wchodzących na ich teren osób. Rozbiórki są konieczne, nawet jeśli nie jest planowane zastąpienie danego budynku nowym. Utrzymanie porządku to również forma dbałości o przestrzeń miejską, możliwość jej czasowej

adaptacji, zapobiegania problemom i zagrożeniom. Nie ma prostego kwestionariusza lub gotowej listy, dającej podstawy do decyzji o wyburzeniach. Konieczne jest po prostu bieżące zarządzanie nieruchomościami, planowanie ich wykorzystania, remontów, pomysłów na przebudowę lub podejmowanie decyzji o zburzeniu.

W przypadku zasobów gminnych czasem podejmowane są decyzje o sprzedaży nieruchomości komunalnych ich najemcom, często z dużą bonifikatą. Może to być problemem na wiele kolejnych lat, jeśli nowy właściciel nie będzie mieć finansowych możliwości wykonania gruntowego remontu lub przebudowy. Gmina może pozbyć się problemu ze swoich zasobów, ale budynek nadal pozostanie problematyczny, tym razem dla nowego właściciela, ze względu na zły stan miejsca zamieszkania. Nawet w przypadku sprzedaży nieruchomości warto planować sposób wykorzystania dla nieruchomości, szczególnie położonej w dobrej lokalizacji i za pomocą warunków w umowie sprzedaży lub innych dokumentów (plany zagospodarowania, pozwolenia na budowę) zapewnić realizację zamierzeń.

Wsparciem przy podejmowaniu decyzji o rozbiórkach mogłyby być szczególnie narzędzia finansowe i doradztwo dotyczące usuwania substancji niebezpiecznych, składowisk odpadów znajdujących się na działkach objętych interwencją, a także dotyczące przywracania do użytku obiektów np. poszpitalnych lub zanieczyszczonych odchodami gołębi. Dodatkowo informacje o możliwości odzyskiwania niektórych materiałów i uwzględnianie tego w szacowaniu kosztów oraz wpływu na środowisko też mogą być impulsem do zajęcia się niewykorzystywanymi budynkami, choćby poprzez ich rozebranie.

Praktyka i kierunki działań

Adaptacje budynków o innej funkcji na cele mieszkaniowe są coraz powszechniejszą praktyką, mimo bardzo dużej roli rynku mieszkań deweloperskich i ogólnie dążenia do budowy nowych mieszkań i domów. Gminy i miasta przeważnie dysponują całymi budynkami, w szczególności jeśli są to nieruchomości użytkowe, przez co łatwo jest przeprowadzać zmiany na dużą skalę. Nieruchomości prywatne to niestety duże rozdrobnienie własności, co może być przeszkodą przy rozbudowie lub przebudowie nieruchomości mieszkaniowych – kamienic, domów, kompleksów budynków. Znaczącymi podmiotami są więc właściciele publiczni, w tym gminy, ale także prywatne firmy, często deweloperskie, które podejmują się adaptacji dużych nieruchomości. Mniejsze miasta, gdzie deweloperzy nie widzą jeszcze możliwych korzyści z inwestowania w ramach istniejących budynków lub zabudowanych nieruchomości, to większa rola samorządu lokalnego.

Tereny poprzemysłowe przejmowane są na cele mieszkaniowe w Warszawie: tereny fabryki Ursus to teraz całe osiedle mieszkaniowe, z dawnych budynków obecnie jeden jest domem kultury, a wciąż są remontowane nieliczne pozostałe³⁴. Dawny, dość standardowy budynek monopolu (fabryki wódek) to wielofunkcyjne Centrum Praskie Koneser³⁵, a Browary Warszawskie to jedno z miejsc o bardzo wysokich cenach mieszkań, gdzie stworzono mieszkaniową zabudowę kwartałową uzupełnioną o gastronomię w zabytkowych piwnicach i biurowce

34 Fabrica Ursus, *W Ursusie powstanie osiedle wkomponowane w zabudowę dawnej fabryki* [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://fabrica-ursus.pl/aktualnosci/w-ursusie-powstanie-osiedle-wkomponowane-w-zabudowe-dawnej-fabryki/>

35 Warszawska Organizacja Turystyczna, *Centrum Praskie Koneser* [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://wot.waw.pl/warszawa-przyszlosci/centrum-praskie-koneser/>

od strony ruchliwej ulicy³⁶. Ciekawym przypadkiem wskazującym na kolejne możliwe adaptacje w przyszłości jest wprowadzanie funkcji mieszkaniowej na terenie przekształconym 20 lat temu z pofabrycznego w biurowy – wspomniany budynek znajduje się na rogu ulic Tolkiena i Racjonalizacji. Te wszystkie zmiany to wprowadzanie funkcji mieszkaniowej, czasem w formie zbiorowego zamieszkania, ale nie jest to mieszkalnictwo dostępne cenowo. Podobne procesy zachodzą w innych dużych miastach, gdzie jednak głównym impulsem jest opłacalność.

Przykładem wiodącej roli samorządu w przekształcaniu dużego terenu przemysłowego może być Dąbrowa Górnicza i przedsięwzięcie „Fabryka Pełna Życia” prowadzone przez spółki miejskie: obecnie jest to miejsce spotkań, rekreacji, z dodaną gastronomią, ale zaawansowane plany obejmują bloki mieszkalne budowane przez TBS – na wynajem. Samorządy i ich wizja oraz pomysły mogą być bardzo ważne w miastach, które jeszcze nie są miejscem lokowania dużego kapitału. Do wykorzystania może być kilka narzędzi, w tym formy partnerstwa, określenia zobowiązań deweloperów w zakresie prac na rzecz miasta, wykorzystanie ustawy Lokal za grunt³⁷, nawet wiodąca rola spółek miejskich lub Krajowego Zasobu Nieruchomości (KZN), jeśli tereny wymagają dobrego zaplanowania nowej dzielnicy i części miasta.

Adaptacja małych budynków to osobne zagadnienie. Dawne niewielkie szkoły, urzędy pocztowe lub biura telekomunikacji adaptowane są na cele mieszkaniowe. Jest to coraz powszechniejszy trend rynkowy (cykl Ruinersi z Noizz.pl³⁸) poza dużymi miastami, ale jeszcze trudno mówić o dużej skali. Domy na wsiach mogą być wykorzystywane nie jako główne miejsce zamieszkania, ale „drugi dom” okresowo jako dom rekreacyjny, dla turystów na wynajem w sezonie. Część nieruchomości jest wykorzystywana przez samorządy w porozumieniu z organizacjami pozarządowymi i służy do świadczenia usług społecznych jako miejsca spotkań i lokalne świetlice. Cele mieszkaniowe są realizowane przeważnie po sprzedaży tych nieruchomości przez samorządy lub prywatnych właścicieli, a nabywane są właśnie ze względu na ich historię, walory architektoniczne. Jest jednak wiele budynków dawnych szkół, które wciąż nie znajdują nowej roli, nie ma również chętnych na ich zakup.

Nie ma wypracowanych sposobów na zagospodarowanie nieruchomości, najczęściej niemieszkalnych, w miejscowościach tracących mieszkańców i funkcje. Puste budynki prywatne, domy i inne zabudowania, są zjawiskiem nasilającym się na terenach wiejskich i wyludniających się³⁹. Pojawiają się głosy dotyczące braku uzasadnienia dla dofinansowania termomodernizacji budynków znajdujących się właśnie w rejonach o spadającej liczbie

36 *Browary Warszawskie: Rewitalizacja historycznych obiektów* [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://wiewowce.pl/rynek-nieruchomosci/browary-warszawskie-rewitalizacja-historycznych-obiektow/>

37 Ustawa ta umożliwia gminom zbywanie nieruchomości z gminnego zasobu z częściowym rozliczeniem ceny w formie lokali mieszkalnych lub budynków przekazywanych przez inwestora. Celem regulacji jest wsparcie samorządów w powiększaniu zasobu mieszkaniowego oraz ułatwienie realizacji inwestycji mieszkaniowych; Ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o zbywaniu nieruchomości z rozliczeniem Lokal za grunt (tekst jednolity: Dz.U. 2023 poz. 1525) [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001525>

38 Noizz.pl, *Para przerobiła szkołę na dom. 'Było jak w skeczach o fachowcach'* [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://noizz.pl/design/przerobili-szkole-na-dom-bylo-jak-w-skeczach-o-fachowcach/bff03ny>

39 Por. Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, *O długoterminowej wizji rozwoju obszarów wiejskich* [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://www.zgwrp.pl/o-dlugoterminowej-wizji-rozwoju-obszarow-wiejskich/>

mieszkańców, które mogą być w perspektywie kilku lat niezamieszkałe i niepotrzebne⁴⁰. Konieczne będzie ujęcie tego problemu głównie od strony seniorów pozostających w takich miejscach i potrzebujących wsparcia i usług społecznych wraz z rozwiązaniami dla tej grupy mogą pojawić się sposoby wykorzystywania dawnych szkół lub urzędów, np. na miejsca wspólnego zamieszkiwania.

Rozbiórki nie są nawet ujmowane w ogólnopolskich statystykach, ponieważ traktuje się je nawet w procesach prowadzonych przez właścicieli nieruchomości jako etap przygotowań do kolejnego kroku, najczęściej budowy, ale czasem sprzedaży lub przygotowania do wynajęcia placu na inny cel. Rozbiórki przeważnie nie mają na celu uporządkowania przestrzeni, ale wynikają z konieczności, nakazu wydanego przez nadzór budowlany, potrzeby zabezpieczenia budynku i usunięcia zagrożenia dla osób postronnych. Ciekawe zmiany wychodzą od sektora budownictwa (i rozbiórek) biurowego: można odzyskiwać materiały, nawet je sprzedawać, co pokazano przy pracach przygotowawczych w biurowcu Atrium w Warszawie – sprzedawano oświetlenie, lustra, nawet okładziny kamienne z wnętrza i elewacji⁴¹. Obsługa takiego procesu jest kosztowna, raczej podkreśla proekologiczne podejście dewelopera kolejnego budynku wznoszonego na miejscu burzonego, wdrażają takie praktyki firmy z rozwiniętymi procedurami ESG. To dość nowe podejście, ale już od kilkunastu lat, bardziej dzięki dobrej woli i pomysłom niż procedurom i wytycznym, przekazywano materiały np. kamień z okładzin i blatów do wykonania posadzek w kościołach. Fundacja Brda od wybuchu wojny w Ukrainie zajmuje się przekazywaniem okien, nawet samych skrzydeł o dobrych parametrach, do zabezpieczania domów w Ukrainie⁴². Warto byłoby wspierać cyrkularność materiałów w procesach budowlanych i rozbiórkowych, obecnie nie ma w Polsce zachęt i wsparcia dla takiego podejścia, poza koniecznością sortowania odpadów budowlanych – co może być dobrym wstępem do zmiany praktyk.

Konieczne będzie ujęcie tego problemu głównie od strony seniorów pozostających w takich miejscach i potrzebujących wsparcia i usług społecznych wraz z rozwiązaniami dla tej grupy mogą pojawić się sposoby wykorzystywania dawnych szkół lub urzędów, np. na miejsca wspólnego zamieszkiwania.

Ciekawe zmiany wychodzą od sektora budownictwa (i rozbiórek) biurowego: można odzyskiwać materiały, nawet je sprzedawać, co pokazano przy pracach przygotowawczych w biurowcu Atrium w Warszawie – sprzedawano oświetlenie, lustra, nawet okładziny kamienne z wnętrza i elewacji.

Warto byłoby wspierać cyrkularność materiałów w procesach budowlanych i rozbiórkowych, obecnie nie ma w Polsce zachęt i wsparcia dla takiego podejścia, poza koniecznością sortowania odpadów budowlanych – co może być dobrym wstępem do zmiany praktyk.

40 Raport opracowany dla organizacji Pracodawcy RP i PZFD zaznacza problem efektywności dysponowania funduszami na mieszkalnictwo, w tym na remonty. <https://pracodawcyrp.pl/storage/app/media/RAPORTY/Jak%20zaspokoi%C4%87%20potrzeby%20mieszkaniowe%20Polak%C3%B3w%20-%20raport.pdf>

41 Rozbiórka biurowca Atrium International w Warszawie została przeprowadzona zgodnie z zasadami gospodarki o obiegu zamkniętym. Zdemontowano i przekazano do recyklingu 388 ton żelaza i stali, 25 ton kabli oraz 20 ton drewna. Dodatkowo, marmur odzyskany z części wspólnych budynku zostanie wykorzystany do produkcji posadzek w nowym obiekcie Upper One. Okna zdemontowane z Atrium International trafiły na Ukrainę, gdzie są ponownie wykorzystywane; za: *Atrium znika bez śladu (węglowego)* [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://eurobuildcee.com/news/55722-atrimum-znika-bez-sladu-weglowegohttps://eurobuildcee.com/news/55722-atrimum-znika-bez-sladu-weglowego>

42 W przypadku rozbiórki Atrium International, fundacja pozyskała 217 okien, które trafiły do obwołu charkowskiego, m.in. do wsi Kamianka, wspierając odbudowę zniszczonych domów; por: OKNO - o projekcie [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://fundacijabrda.org/projekty/okno/o-projekcie/https://fundacijabrda.org/projekty/okno/o-projekcie/>

Co sprzyja adaptacji nieruchomości na cele mieszkaniowe? (identyfikacja przeszłych i obecnych podejść do mieszkalnictwa społecznego)

Jakie narzędzia i programy można wykorzystywać?

Adaptacja nieruchomości na cele mieszkaniowe to nie tylko kwestia potrzeb w danym miejscu, ale także dostrzeżenia niewykorzystanego budynku, znalezienia pomysłu i podjęcia decyzji o tym, że można dane miejsce przystosować na mieszkania lub usługę mieszkaniową. W przypadku inwestycji nastawionych na zyski istotne są nie tylko potencjalne koszty i dochody, ale głównie lokalizacja – najczęściej używany argument. Coraz bardziej istotne staje się zachowanie historycznych odniesień i elementów, opowieść o danym miejscu i jego znaczeniu. Przy czym w przypadku inwestycji w sektorze mieszkalnictwa komunalnego lub społecznego aspekt wartości kulturowej miejsca jest rzadziej wykorzystywany, niż w inwestycjach podmiotów rynkowych.

W przypadku tworzenia mieszkań dostępnych cenowo głównymi podmiotami aktywnymi są gminy i ich spółki zależne, nastawione na wynajem mieszkań, czyli TBSy. Narzędziem obecnie najszerzej wykorzystywanym jest finansowanie z BGK, z programów na budownictwo komunalne (granty) i społeczne czynszowe (kredyty)⁴³. Oba programy mogą być używane do budowy nowych budynków, adaptacji starszych, rozbudowy istniejących budynków. Wymagane jest w ramach takiego finansowania zbudowanie mieszkań – budynki mogą mieć części i lokale użytkowe, ale finansowanie ich budowy jest ograniczone, warto już na etapie przygotowania wiedzieć, czy taka część będzie przeznaczona na usługi całkowicie rynkowe, czy publiczne i społecznie potrzebne w danym miejscu.

Praktykowanym od lat sposobem na remontowanie kamienic, budynków i nawet budowę jest wnoszenie aportem danej nieruchomości do spółki miejskiej – znów wraca rola TBSów – zajmującej się już budową i zarządzaniem mieszkaniem wynajmowanymi.

Praktykowanym od lat sposobem na remontowanie kamienic, budynków i nawet budowę jest wnoszenie aportem danej nieruchomości do spółki miejskiej – znów wraca rola TBSów – zajmującej się już budową i zarządzaniem mieszkaniem wynajmowanymi. Taki podmiot może skorzystać z kredytu pre-

ferencyjnego na społeczne budownictwo czynszowe (SBC), ale jeśli gmina potrzebuje mieszkań komunalnych, to może zlecić ich budowę i pozyskać na to grant. Szczegółowe rozwiązania są w zawieranych umowach, paleta rozwiązań jest szeroka: od najmu mieszkań TBS przez gminę i podnajmowania ich na podstawie umów najmu komunalnego i socjalnego, do wykonywania zadania zleconego przez gminę, bez żadnego dodatkowego wynagrodzenia, polegającego na wynajmowaniu wskazanym przez gminę osobom mieszkań o czynszu socjalnym lub komunalnym – czyli całość obsługi przejmuje spółka. Umowy najmu mieszkań z gminnego zasobu mieszkaniowego zawierane od kwietnia 2019 roku, pozwalają na okresową weryfikację sytuacji finansowej najemcy i podwyższanie czynszu, ale także wskazane jest przedstawianie najemcom przekraczającym limity dochodowe możliwości „przejścia” do TBS, czyli najmu społecznego.

43 Bank Gospodarstwa Krajowego, Program wspierania społecznego budownictwa czynszowego (SBC) [dostęp: kwiecień 2025], <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/programy/program-wspierania-spoecznego-budownictwa-czynszowego-sbc/https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/programy/program-wspierania-spoecznego-budownictwa-czynszowego-sbc/>

Nie wszystkie gminy posiadają jednak własne TBS-y. W takich przypadkach warto przyjrzeć się możliwościom współpracy ze spółkami gminnymi powołanymi np. do realizacji dowolnych budynków i inwestycji mieszkaniowych czy prowadzenia działań rewitalizacyjnych. Spółki te często dysponują odpowiednimi kompetencjami oraz zespołami z doświadczeniem w zakresie nieruchomości, zarządzania nimi, budowy i remontów. Mogą więc stanowić istotne wsparcie, a gmina wciąż może korzystać z grantów i źródeł finansowania przeznaczonych na budowę mieszkań komunalnych realizowanych za ich pośrednictwem.

Zarządzanie budynkami mieszkaniowymi wybudowanymi przez inne spółki gminne pozostaje w strukturach gminy powołanych do tego celu. Nie będzie to mieszkalnictwo społeczne w ścisłym znaczeniu, lecz zasób mieszkań komunalnych, chyba że podjęta zostanie decyzja o ich wyłączeniu z tego zasobu. Warto również podkreślić, że spółki gminne mają możliwość adaptacji, przebudowy nieruchomości, a także sprzedaży mieszkań na zasadach rynkowych. Może to być skuteczne narzędzie do pokazania podmiotom prywatnym, że istnieje realny popyt i sens we wprowadzaniu funkcji mieszkaniowej w trudnych lub nieoczywistych lokalizacjach. Jednocześnie budynki puste i niewykorzystywane są zagospodarowane, a jeśli jest to element rewitalizacji lub strategii miasta dla danego obszaru, to spełniane są też cele społeczne – zmiana i wprowadzenie nowych grup mieszkańców, ograniczanie problemów wcześniej występujących. Takie elementy działania, jeśli do tego wprowadzane są usługi społeczne, mogą być finansowane z różnych programów unijnych, w szczególności właśnie wspierających usługi społeczne i wspierających spójność społeczną.

Warto również podkreślić, że spółki gminne mają możliwość adaptacji, przebudowy nieruchomości, a także sprzedaży mieszkań na zasadach rynkowych. Może to być skuteczne narzędzie do pokazania podmiotom prywatnym, że istnieje realny popyt i sens we wprowadzaniu funkcji mieszkaniowej w trudnych lub nieoczywistych lokalizacjach.

Możliwa jest też współpraca z podmiotami rynkowymi – deweloperami lub właścicielami budynków mieszkalnych. Jest kilka możliwości takiej współpracy, w zależności od celów gminy i tego, czy ma do dyspozycji własną nieruchomość. Można wykorzystać mechanizm Lokal za grunt, jeśli gmina ma działkę, nawet zabudowaną, którą wykorzysta deweloper, może to być także porozumienie dotyczące budynku z mieszkaniami na wynajem należącego do prywatnego właściciela. W drugim przypadku można wykorzystać program Mieszkanie na Start⁴⁴ – w części dotyczącej dopłat do czynszu najmu. Wciąż dostępna jest też opcja partnerstwa publiczno-prywatnego, gdzie przedsiębiorca buduje potrzebny gminie budynek i nim zarządza przez określony czas, a gmina z niego korzysta i płaci za to czynsz. W zależności od tego, kto jest właścicielem działki, można ustalać inne zasady współpracy i przejęcia nieruchomości. Przy stosowaniu wyżej wskazanych narzędzi prawnych można na etapie planowania inwestycji dyskutować o tym, jaki budynek ma powstać, co jest potrzebne gminie lub miastu, żadna z tych opcji nie wyklucza adaptacji istniejącego budynku na cele mieszkaniowe. Można uwzględnić inne potrzeby lokalowe, np. pomieszczenia użytkowe dla biblioteki publicznej.

Wciąż dostępna jest też opcja partnerstwa publiczno-prywatnego, gdzie przedsiębiorca buduje potrzebny gminie budynek i nim zarządza przez określony czas, a gmina z niego korzysta i płaci za to czynsz. W zależności od tego, kto jest właścicielem działki, można ustalać inne zasady współpracy i przejęcia nieruchomości. Przy stosowaniu wyżej wskazanych narzędzi prawnych można na etapie planowania inwestycji dyskutować o tym, jaki budynek ma powstać, co jest potrzebne gminie lub miastu, żadna z tych opcji nie wyklucza adaptacji istniejącego budynku na cele mieszkaniowe.

44 Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Mieszkanie na Start, Program dopłat do czynszu najmu [dostęp: kwiecień 2025], <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/mieszkanie-na-start>

Mechanizm „lokal za grunt”, ze względu na dostępność gruntów na budowę mieszkań komunalnych nie jest obecnie atrakcyjny dla gmin. Samorządy dysponujące własnymi działkami nie muszą zaciągać kredytów na budowę mieszkań, bo przy możliwych montażach finansowych gmina może mieć 80% kosztów z grantu z Funduszu Dopłat, dofinansowanie 20% inwestycji z innych źródeł, a także na pokrycie VAT od całości inwestycji. Dlatego też nie jest to atrakcyjne partnerstwo – poza wyzwaniem w samym procesie ustanawiania takiego porozumienia znów bardziej atrakcyjne jest pozyskanie grantów.

Wyjątkową sytuacją może być właśnie porozumienie z prywatnym przedsiębiorcą, deweloperem lub właścicielem nowego budynku mieszkalnego, dotyczące wykorzystania dopłat do czynszu najmu mieszkań w tym budynku, jeśli będą wynajmowane określonym przez gminę kategoriom osób. Program nie jest obecnie wykorzystywany w dużej skali i wciąż dostępna jest ponad połowa przewidzianych na niego środków. Dopłaty do rynkowych czynszów są możliwe nawet przez 10 lat i średnio to ponad 600 zł miesięcznie; najwięcej budynków, gdzie są one wypłacane należy do PFR Nieruchomości – zbudowane były w ramach programu Mieszkanie+⁴⁵.

Rozsądne wykorzystanie instrumentów do pozyskiwania finansowania na inwestycje i adaptacje mieszkań, które w dodatku pozwoli nie zadłużać się samorządom i jednocześnie będzie gwarantować wysoką efektywność energetyczną budynków może być dobrym wyjściem. Współpraca z podmiotami rynkowymi może być konieczna, jeśli do adaptacji są większe nieruchomości, które powinny wręcz być adaptowane na różnorodne funkcje, nie tylko mieszkaniowe.

Mocne i słabe strony dotychczasowych rozwiązań

Finansowanie mieszkalnictwa jedynie przez gminy

Gminy zasób mieszkaniowy, jego utrzymanie i budowa nowych lokali, wypłata dodatków mieszkaniowych, do tego planowanie przestrzenne umożliwiające zorganizowane zabudowywanie nowych terenów były przez kilka lat finansowane głównie z własnych budżetów gmin i miast i nie przynosiło to dobrych efektów. Wzrost aktywności gmin, przebudowy i nowe budynki mieszkalne, jest związany z udostępnieniem bezzwrotnego finansowania z budżetu centralnego na mieszkalnictwo komunalne.



Powrót do systemowego dofinansowania, nie kredytowego, ale grantowego, z Funduszu Dopłat, spowodował znaczny wzrost aktywności gmin w zakresie przebudowy lub budowy nowych budynków mieszkalnych.



Minus: Gminy wciąż nie dążą do racjonalizacji wysokości czynszów, czyli ich poziomu pokrywającego koszty bieżącego utrzymania, nie wykorzystują możliwości w zakresie weryfikacji statusu najemców z umów po 2019 roku. Czynsze nie są podwyższane, nie wdraża się narzędzi do szybkiego reagowania na zaległości w płatnościach, nawet wykazy nieruchomości nie zawsze są starannie prowadzone. Granty na budowy i remonty nie skłaniają do efektywnego, bieżącego zarządzania i egzekucji płatności.

45 Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Program Mieszkanie+ [dostęp: kwiecień 2025], <https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/mieszkanie-plus>

Termomodernizacja – wymogi i wsparcie

Zasoby gminne są jednymi z najstarszych – statystycznie i w skali kraju, do tego są rzadziej remontowane. Wymogi związane z eliminacją niskiej emisji, czyli wymianą źródeł ciepła, są impulsem do przyjrzenia się też efektywności energetycznej.

-  Programy dofinansowania z Funduszu Termomodernizacji i Remontów (FTiR) działające od lat, są przewidywalne i wszelkie podmioty korzystające z nich mają już doświadczenie w ich rozliczaniu.
-  Sama termomodernizacja nie wymaga dodatkowych pozwoleń, więc można przeprowadzić ją w przewidywalnym czasie – nie pojawiają się żadne opóźnienia.
-  Jest dużo doświadczonych firm zajmujących się ocieplaniem budynków, więc w drodze przetargu lub konkursu ofert zawsze zgłaszają się wykonawcy, a koszt jest przewidywalny.
-  Ocieplenie może obejmować ściany, dach nawet z jego wymianą, izolację fundamentów, wymianę okien, wymianę źródła ciepła w budynku – bardzo duży zakres prac.
-  Nie jest konieczne opróżnienie budynku – to szczególnie ważne dla gmin i ich własnych nieruchomości. Mieszkańcy mogą pozostać, choć termomodernizacja to też niewygody.
-  Budynek nie musi być dostosowywany do nowych wymogów i norm budowlanych (np. szerokość ciągów komunikacyjnych i klatek schodowych)
-  Termomodernizacja nie pozwala na zmiany przeznaczenia budynku, przebudowę lub adaptację nawet już istniejących pomieszczeń na cele mieszkaniowe.
-  Nawet wprowadzenie nowych instalacji (ciepło sieciowe) do budynku nie pozwala ingerować w same mieszkania, więc ich stan i standard wciąż mogą być niskie.
-  Brak formalności przy termomodernizacji może powodować utratę wartości architektonicznych, przykrycie zdobień i detali elewacji, zmianę proporcji budynku, zmianę wyglądu budynku.
-  Trudniej przeprowadzić termomodernizację budynków objętych opieką konserwatora w dowolnym zakresie, brak jasnych zasad i wytycznych.
-  Konieczne jest poinformowanie mieszkańców o sposobie korzystania z mieszkań i instalacji po zmianach (szczelne okna i zasady wietrzenia, niskotemperaturowe CO może skutkować skargami na „zimne kaloryfery”).

Narzędzia finansowe do budowy i przebudowy

Programy pozwalające na uzyskanie preferencyjnych kredytów, grantów, zwrotów – może ich być wiele, z różnych źródeł. Mogą być dostępne jedynie dla podmiotów powiązanych z gminami, dla osób fizycznych lub dla wszystkich, pod warunkiem spełniania określonych warunków lub na konkretny cel.

-  Dostępne są różnorodne programy wsparcia, dla bardzo zróżnicowanego grona odbiorców, mające na celu poprawę jakości budynków, zmiany sposobu ich ogrzewania na nisko- lub bezemisyjne.

-  Łatwo jest ukierunkować działania poprzez precyzyjne zasady i wytyczne w kolejnych naborach wniosków na konkretne rozwiązania, przykładem może być program FEnIKS⁴⁶
-  Granty, pożyczki z umorzeniem części należności, preferencyjne kredyty – można stopniować zakres wsparcia, kontrolować efekty.
-  Możliwe jest szerokie dotarcie do beneficjentów i szybkie działania.
-  Brak przewidywalności dla beneficjentów i często długie oczekiwanie na rozpatrzenie wniosków o granty lub dofinansowania – w szczególności w przypadku dużych grantów i dofinansowania budowy i remontów mieszkań komunalnych z BSK i Funduszu Dopłat.
-  Limity czasu dostępności i na wykorzystanie – w szczególności dotyczy środków z Krajowego Planu Odbudowy (KPO) – trudne do wykorzystania przy budowie lub przebudowach.
-  Zmiany zasad, złożone rozliczenia trwające nawet przez lata po realizacji, połączone z ryzykiem zwrotu środków – bardzo zniechęcają do ponownego korzystania.
-  Brak połączeń pomiędzy programami sterowanymi przez różne ministerstwa i instytucje, w przypadku zasobów mieszkaniowych korzystanie z różnych źródeł jest trudne. Programy z zakresu usług społecznych w małym zakresie uwzględniają nieruchomości.
-  Wymogi dotyczące dostosowania mieszkań do potrzeb osób z niepełnosprawnościami nie uwzględniają potrzeb osób starszych (bez orzeczeń), dostosowanie budynków wielorodzinnych wymaga uławnień na poziomie ustawy o własności lokali (możliwości wspólnot mieszkaniowych) i dużego zwiększenia Funduszu Dostępności.

Rewitalizacja i mieszkalnictwo społeczne

W ramach rewitalizacji, zgodnie z ustawą o rewitalizacji regulującą związane z nią procesy, możliwe jest realizowanie pierwokupu mieszkań i innych nieruchomości w obszarach rewitalizacji, co ma na celu przywrócenie nie tylko funkcji mieszkaniowej, ale zapobieganie wyludnieniu centrów i utracie przez to funkcji centrum życia lokalnych społeczności. „Centrum” powinno mieć mieszkańców, to również cel rewitalizacji.

-  Dobrze skonstruowane narzędzia i przetestowane procesy i procedury rewitalizacji, w tym przeprowadzanie diagnozy, delimitacji obszarów, prowadzenie konsultacji i procesów partycypacji z różnymi grupami.
-  Duże możliwości uzupełniania zabudowy o mieszkania, przekształcania budynków o innej funkcji na mieszkaniową, wykorzystanie do tego terenów w dobrych lokalizacjach.
-  Dobre efekty dla danego miejsca: ukierunkowanie działań, zebranie pracy wielu podmiotów na jednym obszarze (sieci mediów – nowe lub wymieniane, remonty ulic, wprowadzenie owych instytucji i remonty budynków, działania społeczne).

46 Program FEnIKS – Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko [dostęp: kwiecień 2025], <https://www.feniks.gov.pl/https://www.feniks.gov.pl/>.

-  Dostępne finansowanie na mieszkalnictwo społeczne można wykorzystywać na obszarach rewitalizacji, w tym na remonty; granty dla gmin znacznie ułatwiają decyzje o remontach, przebudowach i nowych budynkach mieszkaniowych, czyli o przywracaniu życia i mieszkańców tym terenom.
-  Wzrost zainteresowania przedsiębiorców i prywatnych właścicieli danym terenem, co może ściągać nowych mieszkańców i pieniądze na nowe budynki i remonty starszych.
-  Problem finansowania – coraz mniejsze środki dla gmin na rewitalizację.
-  Remontowanie budynków zabytkowych lub po prostu bardzo zaniedbanych jest kosztowne, nie zawsze funkcja mieszkaniowa, a szczególnie w formie mieszkań o dostępnym czynszu, zgadza się z kalkulacjami ekonomicznymi.
-  Wzrost funkcji hotelarskiej na obszarach rewitalizacji, szczególnie w miastach atrakcyjnych turystycznie – wyremontowane nieruchomości mieszkaniowe mogą być wykorzystywane w celu najmu krótko-terminowego (np. Kraków, Gdańsk).
-  Gentryfikacja⁴⁷ i zmiany dla dotychczasowych mieszkańców: nawet powrót do wyremontowanych mieszkań komunalnych oznacza wyższe koszty utrzymania mieszkania – np. płatności za media wcześniej niepodłączone (ciepło systemowe najczęściej).

Programy dotyczące usług mieszkaniowych i deinstytucjonalizacji⁴⁸

W ramach odchodzenia od wszelkich form opieki instytucjonalnej na rzecz bardziej zindywidualizowanych form wsparcia gminy potrzebują zmiany w zakresie zasobów: więcej mieszkań i niedużych lokali. Obowiązkiem gmin jest prowadzenie mieszkań treningowych, wspomaganych, wiele gmin dodatkowo prowadzi mieszkania z różnymi formami wsparcia. Obecnie głównym podmiotem prowadzącym programy wsparcia jest PFRON, ale nie jest to jedyny podmiot⁴⁹.

-  Programy dofinansowania uwzględniają potrzeby w zakresie specjalnych form zamieszkiwania.

47 Gentryfikacja to proces przemian społeczno-przestrzennych w zaniedbanych obszarach miejskich, polegający na napływie bardziej zamożnych mieszkańców i inwestycji, prowadzący do wzrostu wartości nieruchomości oraz często do wypierania dotychczasowej, uboższej ludności.

48 Deinstytucjonalizacja to proces stopniowego odchodzenia od opieki świadczonej w dużych, zamkniętych instytucjach (np. domach pomocy społecznej, zakładach psychiatrycznych) na rzecz wsparcia środowiskowego, lokalnego i zindywidualizowanego, umożliwiającego osobom wymagającym opieki życie w społeczności, w warunkach jak najbardziej zbliżonych do domowych.

49 Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.), dostęp: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20220000767/O/M20220767.pdf>; Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), <https://www.pfron.org.pl>; ponadto liczne programy wsparcia realizują także jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje pozarządowe.

- ⊕ Pojawiają się projekty dotyczące współzamieszkiwania seniorów jako usługi wsparcia⁵⁰.
- ⊕ Wspieranie poprzez miejsce zamieszkiwania (poza szpitalem) na czas leczenia (np. wychodzenie z uzależnień, leczenie psychiatryczne w środowisku⁵¹).
- ⊖ Finansowanie nie jest jeszcze stabilne i przewidywalne, wdrażanie rozwiązań zajmuje bardzo dużo czasu (wspomagane społeczności mieszkaniowe, centra opiekuńczo-mieszkalne).
- ⊖ Brak wsparcia dla seniorów tracących sprawność – jedynie dla osób z orzeczeniem o niepełnosprawności. Ze względu na zmiany w strukturze demograficznej ludności Polski wprowadzanie dostępności architektonicznej to duże wyzwanie.
- ⊖ Wciąż brak systemowych połączeń pomiędzy usługami społecznymi i ogólnie wsparciem mieszkaniowym – najlepiej jest to widoczne w przypadku programów wychodzenia z bezdomności.

Kto może wesprzeć tworzenie mieszkalnictwa społecznego? (Identyfikacja i mapowanie aktorów polityki mieszkaniowej)

Gminy i ich rola

Mieszkalnictwo społeczne można określać poprzez dostępny czynsz, czyli niższy niż rynkowy, działanie na zasadzie „nie dla zysku”, a także działanie na rzecz określonych grup, np. młodych osób usamodzielniających się, seniorów potrzebujących dostosowanych miejsc zamieszkania. W definicjach statystycznych wskazuje się na korzystanie z preferencyjnego finansowania budowy jako cechę mieszkalnictwa społecznego. W większości przypadków wsparcie mieszkaniowe jest organizowane przez gminy, w zasobie mieszkań komunalnych, a także przez należące do gmin spółki – товариства будownицтва społecznego i społeczne inicjatywy mieszkaniowe. Istnieją także prywatne TBSy, a spółdzielnie mieszkaniowe nie mogą działać dla zysku, budując, remontując lub

50 Przykładowe inicjatywy w zakresie cohousingu senioralnego są realizowane m.in. przez organizacje pozarządowe przy wsparciu funduszy unijnych i programów regionalnych.

51 Model leczenia środowiskowego zaburzeń psychicznych zakłada świadczenie pomocy osobom z zaburzeniami psychicznymi w ich naturalnym środowisku, czyli w miejscu zamieszkania. Celem tego podejścia jest zapewnienie ciągłości leczenia, poprawa jego efektów oraz skrócenie czasu hospitalizacji lub jej uniknięcie. W ramach tego modelu pacjenci otrzymują wsparcie terapeutyczne, farmakologiczne i rehabilitacyjne w swoim otoczeniu, co sprzyja ich zdrowieniu i integracji społecznej; zob. Model leczenia środowiskowego zaburzeń psychicznych [dostęp: kwiecień 2025], https://www.power.gov.pl/media/103330/Model_leczenia_srodowiskowego_zaktualizowany_05-2021_czyste.pdfhttps://www.power.gov.pl/media/103330/Model_leczenia_srodowiskowego_zaktualizowany_05-2021_czyste.pdf

zarządzając mieszkaniami dla swoich członków. Oba rodzaje podmiotów, mogą korzystać i korzystały w przeszłości z preferencyjnego finansowania na budowę mieszkań. Dlatego mieszkania spółdzielcze lokatorskie mogą być zaliczane do sektora mieszkalnictwa społecznego, podobnie jak wspieranie oddolnej organizacji i dojścia do własności w ramach kooperatyw mieszkaniowych - też wskazanych w odrębnej ustawie jako podmiot nie działający dla zysku. Ze względu na coraz szerszy zakres możliwości i narzędzi nawet mieszkania należące do podmiotów rynkowych mogą być traktowane jako zasób społeczny, np. w przypadku dopłat do czynszu najmu pierwszego mieszkania lub w zasobach społecznych agencji najmu pozyskanych z rynku najmu⁵².

Rola gmin jest kluczowa, bo to gminy są odpowiedzialne za politykę mieszkaniową na swoim terenie, podejmują decyzje o użyciu dostępnych narzędzi, mogą wpływać na decyzje przedsiębiorców odpowiednio kształtując politykę przestrzenną. Gminy mogą realizować obowiązki dotyczące konieczności zapewnienia mieszkania określonym osobom nie tylko we własnym zasobie, ale współpracując, zlecając lub podnajmując lokale i budynki. Statystyka przez to staje się niemiernodajna, bo liczba mieszkań w zasobie komunalnym już nie przekłada się bezpośrednio na liczbę umów najmu komunalnego i socjalnego, do tego rośnie znaczenie spółek zajmujących się mieszkalnictwem i ogólnie rola strategii i polityki mieszkaniowej. Najlepiej rolę samorządów widać w średnich i mniejszych miastach, gdzie nawet 2-3 budynki wielomieszkaniowe oznaczają dużą zmianę w lokalnych warunkach dostępności mieszkań, wyznaczają standardy i trendy dla niewielkich firm deweloperskich.

Rola gmin jest kluczowa, bo to gminy są odpowiedzialne za politykę mieszkaniową na swoim terenie, podejmują decyzje o użyciu dostępnych narzędzi, mogą wpływać na decyzje przedsiębiorców odpowiednio kształtując politykę przestrzenną. Gminy mogą realizować obowiązki dotyczące konieczności zapewnienia mieszkania określonym osobom nie tylko we własnym zasobie, ale współpracując, zlecając lub podnajmując lokale i budynki.

To samorządowcy mogą połączyć wiele narzędzi i znaleźć jedno rozwiązanie na różne problemy: rozlewanie się miast, brak mieszkań komunalnych lub o dostępnym czynszu, dobrej jakości i bez barier dla osób z niepełnosprawnościami. Można zagospodarować nieruchomości w dobrych lokalizacjach z dostępem do wszystkich mediów, wprowadzić nieco miejsca na potrzebne usługi. Najtrudniejsze może być znalezienie pomysłu na nieruchomości o innej funkcji, gdzie dla większości mieszkańców taka zmiana może być trudna do wyobrażenia. Można postawić jedną tezę: bardzo potrzebne są, we wszelkich miejscowościach, mieszkania dobrej jakości. Można je zapewnić po prostu budując nowe budynki, ale można też przebudowywać i rozbudowywać, remontować i poprawiać jakość tych już istniejących. Potrzebny do tego będzie plan, strategia i szersza wizja, dzięki której można będzie zaangażować do jej realizacji nie tylko mieszkańców, ale i przedsiębiorców lokalnych i większy biznes. Nawet jeśli pewną wizję przynosi przedsiębiorca, warto jej się przyglądać i rozważać jej zaadaptowanie do potrzeb mieszkańców i rozwoju miejscowości. Współpraca samorządu z wszelkimi innymi podmiotami staje się niezbędna.

52 Społeczna agencja najmu to podmiot prowadzący działalność polegającą na dzierżawie lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych od ich właścicieli oraz wynajmowaniu tych lokali lub budynków osobom fizycznym wskazanym przez gminę, na zasadach określonych w ustawie (art. 22a ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, Dz.U. z 2021 r. poz. 2224). Społeczne agencje najmu są modelem rozwijającym się w Polsce, m.in. dzięki wieloletniemu zaangażowaniu w ich promocję Fundacji Habitat for Humanity Poland; zob. Społeczne Agencje Najmu [dostęp: kwiecień 2025], <https://habitat.pl/spoleczne-agencje-najmu>/<https://habitat.pl/spoleczne-agencje-najmu/>

Wynikające ze zmian prawa obowiązki dla gmin w związku z reformą systemu planowania przestrzennego i konieczność opracowania planów ogólnych⁵³ również mogą być okazją do przeglądu i sprawdzenia potrzeb mieszkaniowych, możliwości zmiany w zakresie uwzględnienia miejsca dla zabudowy wielorodzinnej. Zarówno mieszkalnictwo komunalne, jak i społeczne są obecnie realizowane przede wszystkim w formie budynków wielorodzinnych, więc ich rozwijanie zależy od dostępności terenów – lub wykorzystania już zabudowanych nieruchomości – pod zabudowę wielorodzinną. Takie zmiany postulują także firmy deweloperskie, przeznaczenie działek pod zabudowę wielorodzinną jest także otwarciem możliwości budowy mieszkań na sprzedaż, nie tylko społecznych na wynajem. Aktywność rynkowych podmiotów może być znacząca i niezbędna, a jeśli będzie dobrze ukierunkowana planami może być odpowiedzią na potrzeby bardziej zróżnicowanej grupy mieszkańców.

Gminy powinny uwzględniać szerszy kontekst i plany ponadlokalne: sąsiedztwo większych ośrodków lub duże inwestycje państwowe. Mogą one bardzo znacząco wpływać na kształtowanie przestrzeni i zapotrzebowania na mieszkania, w tym grunty pod domy i budynki wielorodzinne. Duże inwestycje są powiązane z koniecznością tworzenia miejsc zakwaterowania jeszcze przed rozpoczęciem prac, a w dość krótkiej perspektywie czasu także stałego zamieszkania dla pracowników. Przykładem mogą być inwestycje w okolicy planowanego CPK – te związane z obronnością i siecią dróg zaczęły się wcześniej⁵⁴. Duże centra logistyczne, strefy ekonomiczne, to też miejsca pracy i konieczne jest planowanie w najbliższych miejscowościach mieszkań, na początek na wynajem, ale w dłuższej perspektywie własnościowych, a także miejsca pod budownictwo jednorodzinne.

Instytucje centralne i ponadlokalne

KZN tworzący SIM

Wsparciem dla budownictwa społecznego w całym kraju jest Krajowy Zasób Nieruchomości, który weryfikuje działki Skarbu Państwa i koordynuje zakładanie spółek SIM z wieloma gminami. Na początku jego działalności nie było znaczących efektów, ale obecnie zaczynają one być widoczne w postaci rozpoczętych budów i oddawanych do użytku mieszkań⁵⁵. Przeanalizowano bardzo dużo działek, potencjału do zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej nie miało wiele z nich, ale dzięki zgromadzonej wiedzy, grantom dla gmin wchodzących w spółki SIM⁵⁶, można wskazywać na wzrost liczby gmin zainteresowanych budownictwem społecznym i realizujących

53 Plan ogólny to nowe narzędzie planistyczne wprowadzone do ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.), które od 1 stycznia 2026 r. zastąpią dotychczasowe studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Będą one obligatoryjne dla każdej gminy i staną się podstawą prawną do uchwalania planów miejscowych oraz wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Celem ich wprowadzenia jest uporządkowanie polityki przestrzennej oraz zwiększenie jej przewidywalności i transparentności; zob. Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – zmiany [dostęp: kwiecień 2025], <https://www.prawo.pl/samorząd/nawelizacja-ustawy-o-planowaniu-i-zagospodarowaniu-przestrzennym-zmiany,522114.html>

54 W 2014 roku lotnisko Sochaczew-Bielice przejęła Wyższa Szkoła Oficerska Sił Powietrznych. Od tego czasu obiekt jest remontowany i przystosowany do nowej funkcji – Jednostki Wojsk Rakietowych. Gmina wiejska Sochaczew remontuje okoliczną sieć dróg [dostęp lipiec 2025]: <https://sochaczewinfo.pl/gmina-sochaczew-inwestycje-za-miliony/>

55 Kontrola NIK z 2023 roku wykazała jedynie 40 oddanych mieszkań, 6 inwestycji na etapie robót budowlanych. <https://www.nik.gov.pl/kontrola/I/23/002/KIN/> W pierwszym półroczu 2025 oddano do użytku 1458 mieszkań społecznych czynszowych <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodki-trwale/budownictwo/budownictwo-mieszkaniowe-w-okresie-styczen-czerwiec-2025-r,5,165.html>

56 Por. np. Krajowy Zasób Nieruchomości, *Finansowanie inwestycji budownictwa społecznego z Funduszu Dopłat* [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://www.gov.pl/web/kzn/finansowanie-inwestycji-budownictwa-spoecznego-z-funduszu-doplat>

nowe budynki. KZN jednak nie zajmuje się możliwościami przebudowy, a jedynie działkami do tej pory niezabudowanymi. Praktyka w istniejących TBS, które zajmują się także przebudowami, może być przeniesiona do nowych spółek SIM, a sam KZN mógłby być merytorycznym wsparciem dla realizacji rozproszonych w wielu miejscowościach i spółkach SIM przedsięwzięć w zakresie przebudowy, rozbudowy, adaptacji istniejących budynków na cele mieszkaniowe. Na obecnym etapie KZN nie bierze w swoich pracach pod uwagę nieruchomości zabudowanych.

Konserwator zabytków

Nieruchomości mieszkaniowe i inne, które są objęte dowolnym zakresem ochrony (np. jako element układu przestrzennego, fasada, całość budynku), są postrzegane jako duże wyzwanie. Wszelkie zmiany, w tym termomodernizacja, wymagają uzgodnień z konserwatorem, w przypadku przebudowy lub rozbudowy te uzgodnienia mogą być bardzo długotrwałe. Budynki znajdujące się w miastach o długiej historii, nawet nieobjęte opieką, mogą wymagać prac archeologicznych przy dowolnych pracach ziemnych, w piwnicach i przy fundamentach. To oznacza wyższe koszty prac, trudności w zaplanowaniu całej inwestycji zarówno w zakresie kosztów, jak i czasu trwania – bo można odkryć coś, co zostanie uznane za warte zachowania lub zabezpieczenia. A to z kolei bardzo utrudnia pozyskiwanie finansowania i rozliczenia.

Największym wyzwaniem jest jednak obawa o uznaniowość decyzji. Uzyskanie decyzji lub wypracowanie rozwiązań możliwych do dalszego wdrożenia to też długi czas – a budynek wymaga zabezpieczenia, czasem nawet zatrudnienia ochrony, jeśli to większy teren. W podobnej sytuacji są właściciele prywatni, przedsiębiorcy i podmioty publiczne: każde rozstrzygnięcie jest indywidualne, nie można liczyć na jego powtórzenie i nie zawsze jest wydawane w wymaganym przepisami czasie⁵⁷. Tworzy to często sytuacje sporne, szczególnie pomiędzy przedsiębiorcami i urzędem konserwatora, działania często przekraczające granice legalności – ale przedsiębiorcy prywatni decydują się na takie kroki. Samorządy i ich spółki z podobnych powodów odkładają tego typu inwestycje na później jako trudniejsze tematy. Nieruchomości objęte tylko częściowo opieką i nadzorem mogą mieć istotne znaczenie zarówno z perspektywy mieszkalnictwa, jak i wizerunku miast: to kamienice w centrach i przy ważnych ulicach i placach.

BGK

Bank Gospodarstwa Krajowego jest obecnie głównym dysponentem Funduszu Dopłat, Funduszu Termomodernizacji i Remontów, Funduszu Dostępności⁵⁸, programów BSK (Budownictwo Społeczne i Komunalne) i Mieszkanie na Start (dopłaty do czynszów). To finansowe wsparcie dla budownictwa społecznego, ale także ogólnie z zakresu poprawy jakości mieszkań, kierowane do osób prawnych: samorządów i ich spółek, spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych, nawet podmiotów całkowicie prywatnych, jeśli zaakceptują warunki i spełniają wymagania korzystania z dofinansowania.

57 Por. *Konserwator zabytków: Wielu zabytkowych budynków popadło w ruinę...* [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Konserwator-zabytkow-Ochrona-nie-polega-na-tym-zeby-uniemozliwiac-prowadzenie-jakichkolwiek-prac-przy-obiekcie-8893250.html>

58 Bank Gospodarstwa Krajowego, Fundusz Dostępności [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://www.bgk.pl/produkty/pozyczka-z-funduszu-dostepnosci/>

BGK zbiera informacje dotyczące wskaźnika wartości odtworzeniowej mieszkań ze wszystkich województw, weryfikuje składane wnioski o dofinansowania i wspiera klientów w łączeniu różnych programów, może wyliczać maksymalne stawki czynszów w finansowanych inwestycjach. Zasady techniczne, dotyczące między innymi sposobu wyliczania „zdolności kredytowej” dla konkretnych inwestycji lub dla całych spółek zaciągających kredyty też są ustalane przez BGK. Tu może być pewne pole do zmian. Coraz więcej jest inwestycji obejmujących istniejące budynki, BGK ma też doświadczenia z zakresu finansowania rewitalizacji (obecnie ze środków unijnych)⁵⁹, więc jest pole do większej elastyczności w finansowanych projektach, a także do wymiany wiedzy pomiędzy bankiem i samorządami w zakresie dobrych praktyk.

NFOŚiGW

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej to podmiot gospodarujący nie tylko środkami krajowymi, ale także unijnymi i norweskimi⁶⁰. Ze względu na obecne kierunki (energia odnawialna, redukcja emisji CO₂ i tzw. niskiej emisji) jest blisko powiązany z projektami mieszkaniowymi: ogrzewanie, eliminacja pieców na paliwa stałe, doradztwo energetyczne w gminach dla mieszkańców w odniesieniu do ich domów i innych nieruchomości⁶¹. Programy są kierowane w dużej części do właścicieli domów jednorodzinnych, co ogólnie podnosi jakość zamieszkiwania. Dużą rolę mają wojewódzkie oddziały funduszu, które są odrębnymi osobami prawnymi i mogą prowadzić własne programy na obszarach tych województw, uwzględniając ich specyficzne potrzeby.

NFOŚiGW zapewnia finansowanie w zakresie ochrony powietrza, środowiska i wody, a w tym zakresie jest też dążenie do gospodarki cyrkularnej i ochrona zasobów naturalnych. Wskazane byłoby lepsze powiązanie programów Funduszu z kierunkami polityki mieszkaniowej, zwłaszcza w obszarze termomodernizacji – ocieplenie budynków uzupełnia się ze zmianą sposobu ogrzewania, fotowoltaiką i magazynami energii w budynkach jednorodzinnych i wielorodzinnych. Zasadne byłoby lepsze skoordynowanie działań Funduszu i jego wojewódzkich oddziałów z programami wspierającymi budownictwo i mieszkalnictwo społeczne, realizowanymi w ramach innych źródeł finansowania. Obecnie przy rewitalizacji są wykorzystywane dofinansowania (np. na rozbudowę sieci i podłączanie ciepła sieciowego), w niektórych realizacjach z kolei środki na małą retencję i zagospodarowanie wód opadowych. Do rozważenia może pozostać, jak stworzyć synergię, aby wsparcie w ramach różnych programów i źródeł było widoczne dla innych instytucji i beneficjentów ze względu na czas realizacji projektów i ułatwienia lub ujednolicenie w rozliczeniach takich przedsięwzięć.

Polityka mieszkaniowa państwa

Nie ma obecnie dokumentu dotyczącego całościowo polityki mieszkaniowej, celów i narzędzi. Narodowy Program Mieszkaniowy uchwalony w 2016 roku, został w lutym 2025 roku odwołany - ma zostać zastąpiony przez Średniookresową Strategię Rozwoju Kraju do 2035 roku⁶². Przy konsultacjach programu wsparcia mieszkal-

59 Bank Gospodarstwa Krajowego, Jessica2 / pożyczka rewitalizacyjna [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/programy/pozyczka-rewitalizacyjna/-/jessica2-1/>

60 Zob. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, NFOŚiGW ogłosił nabory w ramach Funduszy Norweskich [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://www.gov.pl/web/nfosigw/nfosigw-oglosil-nabory-w-ramach-funduszy-norweskich>

61 Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Projekt Doradztwa Energetycznego [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://www.gov.pl/web/nfosigw/projekt-doradztwa-energetycznego-opis>

62 Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Strategia kluczem do harmonijnego rozwoju całego kraju [online, dostęp: maj 2025], <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-kluczem-do-harmonijnego-rozwoju-calego-kraju>

nictwa w ramach informacji o programie "Pierwsze klucze" przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii odpowiadające za ten sektor widoczna była konieczność łączenia zagadnień mieszkaniowych z polityką społeczną (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – usługi mieszkaniowe), senioralną, problemami dotyczącymi dziedziczenia i własności (Ministerstwo Sprawiedliwości), regulacjami użytkowania (Ministerstwo Sportu i Turystyki - w zakresie najmu mieszkań na cele turystyczne), i opodatkowania (Ministerstwo Finansów). KZN jest pod nadzorem Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. Projekt „Wzajemnie Potrzebni”⁶³ w zakresie tworzenia i wspierania Społecznych Agencji Najmu koordynowany był przez Kancelarię Premiera. Nie funkcjonuje powołana w 2018 roku Rada Mieszkalnictwa⁶⁴ przy Premierze, gdzie mają zasiadać przedstawiciele wszystkich ministerstw. Brak koordynacji przekłada się na brak spójnych działań, nie ma wieloletniej perspektywy rozwijania narzędzi, odpowiedzialności różnych poziomów administracji, wizji polityki mieszkaniowej.

Przedsiębiorcy i możliwe zaangażowanie w mieszkalnictwo społeczne

Szczególny przypadek spółdzielni mieszkaniowych – mieszkania lokatorskie

Spółdzielnie mieszkaniowe są na pograniczu publicznego i prywatnego – są prywatną własnością członków i przedsiębiorstwem, ale jednocześnie nie mogą wypłacać zysków i celem ich działania jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, szeroko pojętych. W 2018 roku do Ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych powróciła możliwość budowania mieszkań lokatorskich, a także możliwość korzystania na potrzeby realizacji takich mieszkań z preferencyjnych kredytów z programu SBC (Społeczne Budownictwo Czynszowe) z BGK. Spółdzielnie mieszkaniowe budują jednak głównie mieszkania na sprzedaż, ale nadal na zasadach określonych w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych – nie wypracowują przy tym zysku, budują dla członków. Tylko kilkanaście spółdzielni w całym kraju jest deweloperami, zarejestrowanymi w Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym i zarabia na sprzedaży nowych mieszkań – ale zyski i tak muszą pozostać w spółdzielni. Przeważnie Walne Zgromadzenia przeznaczają je na większe remonty i ulepszenia starszych budynków należących do spółdzielni, ulepszenia przestrzeni wspólnych i zieleń.

Mieszkania lokatorskie mogłyby być elementem mieszkalnictwa społecznego: podobnie jak w SIM i TBS potrzebna jest na początek większa wpłata, czynsze służą wyłącznie pokrywaniu kosztów działania spółdzielni, ale są też znaczące różnice. Spółdzielcy powiększają co miesiąc „wkład własny” i spłacają koszty budowy, co oznacza spłatę kredytu zaciągniętego przez spółdzielnię, mogą zażądać przeniesienia własności lokalu – dochodzą do własności. Spółdzielcze lokatorskie prawo do mieszkania może być ustanawiane jedynie na nowych mieszkaniach, nie ma też sposobu na zamknięcie drogi do uwłaszczenia członkom spółdzielni zamieszkującym te lokale. Ze względu na nastawienie na własność, a także możliwość sprzedaży nawet mieszkania lokatorskiego – jeśli kupujący spłaci od razu przypadającą na dany lokal część kredytu, spółdzielczość jest wciąż na granicy społecznego i rynkowego mieszkalnictwa. Zmiana zasad i dopuszczenie np. zwrotu wkładu budowlanego w gotówce mogłaby sprzyjać funkcji społecznej, już wskazywane są opcje jak na przykład specjalne budynki z mieszkaniami dla seniorów. Poza zmianami prawa nie byłoby potrzebne wprowadzanie nowych instrumentów finansowych, obecnie dostępne są wystarczające.

63 Zob. *Wzajemnie Potrzebni – o projekcie*. [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://wzajemniepotrzebni.pl/o-projekcie/>

64 *Monitor Polski, Zarządzenie nr 11 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie Rady Mieszkalnictwa* [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://monitorpolski.gov.pl/M2018000012901.pdf>

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), mieszkanie za grunt (lub nieruchomość)

Przedsiębiorcy z branży nieruchomości i budowlanej mogą być partnerami w rozwijaniu sektora mieszkalnictwa społecznego, ale zawsze inicjatywa i decyzyjność w tym zakresie jest po stronie samorządu. Obecnie najprostszym rozwiązaniem, niewymagającym nakładów finansowych od gmin – a jedynie uwzględnienia takiej opcji w polityce mieszkaniowej i obsługi wniosków – są umowy z właścicielami budynków z nowymi mieszkaniami na wynajem, pozwalające na uzyskiwanie dopłaty do czynszów najmu. W ramach innych, prowadzonych już działań, gdzie powinny być uwzględniane kwestie mieszkaniowe, w tym mieszkalnictwo społeczne, można wskazać: planowanie przestrzenne uwzględniające budownictwo wielorodzinne, szacowanie potrzeb mieszkaniowych odpowiednich do proponowanych miejsc pracy i rozbudowy stref ekonomicznych – w porozumieniu z biurami obsługującymi inwestorów w takich miejscach, strategię rozwoju uwzględniające potrzeby mieszkaniowe i podnoszenia jakości mieszkań – realizowane przez podmioty prywatne i spółdzielnie mieszkaniowe, ściąganie mieszkańców do centrów miejscowości i zapobieganie rozlewaniu się miast – wspieranie remontów nieruchomości prywatnych i rozwój infrastruktury.

Więcej zaangażowania organizacyjnego i finansowego we współpracę to partnerstwa publiczno-prywatne – możliwe, ale obecnie nieopłacalne, ze względu na dostępność grantów dla gmin. Ustawa Lokal za Grunt pozwalająca na uzyskanie mieszkań przez gminę została uchwalona w czasie znaczących wzrostów cen nieruchomości i mieszkań, co bardzo utrudniło jej stosowanie. Nadal można stosować zasady *lex developer*, czyli w specjalnym trybie ustalać, jak połączyć prywatne z publicznym przy nowych inwestycjach deweloperskich, co często dotyczy zmiany przeznaczenia nieruchomości przemysłowych na mieszkaniowe, usługi społeczne i inne. To ważna ścieżka dla większych miast, więc zmiana i wprowadzenie w miejsce wygasającego instrumentu nowego ZPI – Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego jest też ważnym elementem działań w zakresie mieszkalnictwa. Uwzględnienie mieszkalnictwa społecznego przy instrumentach planowania przestrzennego nie jest na razie możliwe.

Oddolne inicjatywy, cohousing

Miejsce na inicjatywy niewpisujące się w typowe przedsięwzięcia deweloperskie zaplanował Wrocław w ramach osiedla Nowe Żerniki – trzy kooperatywy mieszkaniowe zaistniały tam, zanim jeszcze powstała Ustawa o kooperatywach mieszkaniowych. Powstawanie tych kooperatyw było wspierane przez spółkę miejską, która zajmowała się całym przedsięwzięciem. Kooperatywy mieszkaniowe są w systemie prawnym wpisane jako element mieszkalnictwa społecznego, gminy mogą na preferencyjnych warunkach sprzedawać grunty takim grupom osób. Kooperatywy mieszkaniowe bardziej odpowiadają forma grupom budowlanym z Europy zachodniej. Jest narzędzie wspólnotowej budowy i szybkiego dojścia do własności mieszkania, a nie forma użytkowania gruntu lub najmu mieszkania – jak w przypadku kooperatyw w innych krajach europejskich.

Cohousing, czyli inicjatywy oddolne, nienastawione na zysk i niebędące odpłatną usługą, gdzie kilka osób wspólnie mieszka w jednym domu lub na terenie jednej nieruchomości, pomaga sobie i wspiera się nawzajem, nie są popularne w Polsce. Choć coraz częściej dostrzega się problem seniorów żyjących samotnie i w złych warunkach, to wciąż brakuje społecznych i oddolnych inicjatyw, które poprzez wspólne zamieszkiwanie mogłyby obniżyć koszty, poprawiać warunki życia i sprzyjać nawiązywaniu nowych więzi społecznych. Takie wspólne zamieszkiwanie może kojarzyć się osobom ze starszych pokoleń z przymusowym „dokwaterowaniem” obcych osób z czasów tuż po II wojnie.

Organizacje i przedsiębiorstwa społeczne

Niewiele jest oddolnych inicjatyw społecznych z zakresu mieszkalnictwa, te powstające powiązane są z potrzebami osób z niepełnosprawnościami i deinstytucjonalizacją. Organizacje społeczne współpracują z samorządami i korzystają z ich zasobów nieruchomości, rzadko budują domy dla osób, na rzecz których działają. Zdarzają się jednak takie przedsięwzięcia, ale ze względu na konieczność zapewnienia usług dla mieszkańców przeważnie jest to działanie w porozumieniu z samorządem.

Deinstytucjonalizacja oznacza konieczność zmian, często fizycznej przebudowy budynków: domów dziecka, schronisk dla osób w kryzysie, ośrodków opieki. Osób potrzebujących wsparcia jednak jest coraz więcej, głównie seniorów, zamieszkujących samotnie i w złych warunkach, ale także dorosłych z niepełnosprawnościami. Nie mają oni potrzeby całodobowego wsparcia, więc zauważa się inicjatywy wychodzące od pracowników pomocy społecznej, propozycje wspólnego zamieszkiwania w większych lokalach, gdzie każdy będzie mieć do dyspozycji pokój, a wspólnie mogą użytkować i odpowiadać za salon i kuchnię. Są już plany przebudowy i zmian dotychczasowych ośrodków na budynki z mniejszymi lokalami, nie zawsze mieszkaniami. Jest to związane z pewną nieścisłością prawną: usługi mieszkaniowe mogą być świadczone w mieszkaniach, ale także w lokalach, które mieszkaniami pod względem prawa budowlanego nie są.

Charakterystyczna jest tutaj trudność w rozgraniczeniu: co jest jeszcze domem i budynkiem mieszkalnym, a co jest już obiektem zamieszkania zbiorowego lub wręcz budynkiem użytkowym. Wspomagane społeczności mieszkaniowe mogą być po prostu mieszkaniami, współdzielonymi lub odrębnymi w jednym budynku, ale centra opiekuńczo-mieszkalne to już budynki użytkowe. Pomiędzy po prostu mieszkaniami a usługami społecznymi powstają mieszkania wspomagane, np. dla seniorów, gdzie kilka osób (obecnie to kobiety⁶⁵) mieszka razem w większym lokalu, mają swoje sypialnie i do tego wspólny salon. To jeszcze inny sposób patrzenia na potencjał budynków, ale przede wszystkim lepsze warunki mieszkaniowe, wsparcie instytucjonalne i społeczne, od współmieszkanek i sąsiadów. Deinstytucjonalizacja i zaangażowanie w nią organizacji społecznych i pozarządowych (NGO) może wytworzyć potrzebę adaptacji i przebudowy budynków dawnych instytucji opiekuńczych, zwłaszcza realizowanych przez te organizacje, na cele mieszkaniowe lub na potrzeby usług mieszkaniowych. Nie ma obecnie dobrych praktyk i systemowego wsparcia takiej przemiany, w szczególności nie są uwzględniane koszty nieruchomości lub jej adaptacji przy wycenie usług społecznych połączonych z zamieszkiwaniem.

Podmioty ekonomii społecznej, w szczególności spółdzielnie socjalne i inne powiązane zwłaszcza z aktywizacją zawodową osób potrzebujących wsparcia w dłuższym czasie zmieniają swój profil działalności. Poza zapewnieniem szkolenia i miejsca pracy wiele osób korzystających ze wsparcia ma też niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Osoby opuszczające zakłady karne i inne instytucje zamknięte, wychodzące z uzależnień, leczące się długoterminowo – potrzebują miejsca do życia. Spółdzielnie socjalne, które ogólnie są powiązane z samorządem lokalnym i ich nieruchomości również nie mogą być zbyt na rynku, coraz częściej starają się adaptować na cele mieszkaniowe swoje nieruchomości i współpracować z gminami przy remontach mieszkań z zasobu komunalnego. Powiązanie miejsca zamieszkania z zatrudnieniem, uzależnienie mieszkania od pracy dla danego pracodawcy nie jest na dłuższą metę dobrą opcją, ale dysponowanie przez przedsiębiorstwa społeczne i inne podmioty wspierające aktywizację zawodową własnymi mieszkaniami lub miejscami zakwaterowania jest przydatne i pozwala korzystającym z takiego wsparcia osobom mieć dobre warunki na czas oczekiwania na umowę

65 Monitor Polski, Zarządzenie nr 11 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie Rady Mieszkalnictwa [online, dostęp: kwiecień 2025], <https://monitorpolski.gov.pl/M2018000012901.pdf>

najmu mieszkania z gminą. Adaptacja nieruchomości o innym przeznaczeniu na cele mieszkaniowe też jest robiona przez takie podmioty często z ich inicjatywy, oddolnie. Warto wspierać i wykorzystywać możliwości takich przedsiębiorstw.

Sposobem na bardziej formalne wykorzystanie możliwości sektora pozarządowego i zasobów nieruchomości, w szczególności pustych i prywatnych, są Społeczne Agencje Najmu. Stowarzyszenia i fundacje, ogólnie organizacje pozarządowe, ale także spółki gminne lub spółdzielnie socjalne, w porozumieniu z gminami mogą

Sposobem na bardziej formalne wykorzystanie możliwości sektora pozarządowego i zasobów nieruchomości, w szczególności pustych i prywatnych, są Społeczne Agencje Najmu. Stowarzyszenia i fundacje, ogólnie organizacje pozarządowe, ale także spółki gminne lub spółdzielnie socjalne, w porozumieniu z gminami mogą prowadzić na ich terenie działalność polegającą na dzierżawie nieruchomości, przygotowaniu ich do najmu i wynajmowaniu ich osobom wskazanym przez gminę w uchwale.

prowadzić na ich terenie działalność polegającą na dzierżawie nieruchomości, przygotowaniu ich do najmu i wynajmowaniu ich osobom wskazanym przez gminę w uchwale. Nie jest to „budownictwo społeczne”, własność nieruchomości – najczęściej mieszkaniowych – jest zróżnicowana: powinny to być głównie mieszkania i domy prywatnych, indywidualnych właścicieli, ale często na początek gminy udostępniają SANom swoje pustostany i w ten sposób przyspieszają ich remonty. Gminy mogą wykorzystać SAN działający na ich terenie jako dodatkowe wsparcie i uzupełnienie oferty – klienci

SAN mieszkający w prywatnych mieszkaniach mogą również otrzymywać dopłaty do czynszu najmu z programu BGK⁶⁶. Ogólnie jeszcze SANy nie są szeroko znane i stosowane, ale mogą być dobrą drogą do przywracania do użytku mieszkań prywatnych, które nie są wynajmowane na rynku ze względu na obawy ich właścicieli co do nieuczciwych najemców. Duże przebudowy, adaptacje i remonty nie są jednak możliwe dla mających działać jedynie na zasadzie dzierżawy i podnajmu agencji.

Ogólnie współpraca z podmiotami zajmującymi się bardzo różnorodnym wsparciem mieszkańców danej gminy może prowadzić do zauważenia możliwości, adaptowania nieruchomości i pustych budynków na cele mieszkaniowe, ale także na bardzo zbliżone do mieszkaniowych usługi zakwaterowania i pobytu w mieszkaniach z usługami.

66 Ogólny opis społecznych agencji najmu [dostęp online lipiec 2025]: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/spoleczne-agencje-najmu3>

II.

Analiza pustych budynków niemieszkalnych w polskich miastach

Pustostany niemieszkalne w politykach miejskich polskich miast

Profile województw pod względem podejścia gmin do zarządzania pustostanami w gminnym zasobie mieszkaniowym

Zróżnicowanie podejścia gmin do kwestii pustostanów w zasobie mieszkaniowym w ujęciu regionalnym ujawnia się zarówno w skali zaangażowania w identyfikację tego zjawiska, jak i w formułowaniu strategii zarządzania lokalami niezamieszkanymi. Analiza danych zawartych w wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (WPGZMG) oraz informacji statystycznych pozwala na uchwycenie kilku charakterystycznych typów postaw dominujących w poszczególnych województwach.

Tabela 1. Skala ujmowania informacji o pustostanach w WPGZMG według województw

Województwo	Liczba gmin z WPG-ZMG objętych analizą	Gminy wskazujące pustostany	Gminy wskazujące ich liczbę	Liczba pustostanów w zasobie (2022)
dolnośląskie	52	1	1	7 793
kujawsko-pomorskie	33	0	0	3 625
lubelskie	11	2	2	989
lubuskie	20	1	1	1 686
łódzkie	22	2	2	11 902
małopolskie	16	1	1	2 484
mazowieckie	46	7	6	14 522
opolskie	17	2	1	1 668
podkarpackie	20	4	3	949
podlaskie	13	3	3	803
pomorskie	22	2	2	4 667
śląskie	43	6	6	14 459
świętokrzyskie	17	1	1	920
warmińsko-mazurskie	17	3	3	1 475
wielkopolskie	33	5	5	2 734
zachodniopomorskie	26	3	3	2 209

Źródło: opracowanie własne.

Województwa o relatywnie wysokim poziomie aktywności w zakresie identyfikacji pustostanów i włączania

tego zagadnienia do WPGZMG to przede wszystkim mazowieckie, i śląskie, a w nieco mniejszym stopniu wielkopolskie, podkarpackie i podlaskie. W przypadku Mazowsza, mimo że tylko część gmin zadeklarowała wprost obecność pustostanów w zasobie, wskazana liczba takich przypadków była jedną z najwyższych w kraju. Spośród 46 gmin objętych analizą, aż 7 uwzględniło temat pustostanów, a 6 przedstawiło konkretne dane liczbowe. Również w województwie śląskim stosunkowo gminy często odnosiły się do problematyki pustostanów. W 6 przypadkach gminy nie tylko sygnalizowały obecność pustostanów, ale też podawały ich liczbę, co może wskazywać na rosnącą świadomość znaczenia tego zagadnienia w procesie zarządzania zasobem.

Województwo dolnośląskie również wyróżnia się w skali kraju. Liczba gmin, które zawarły informacje o pustostanach, jest bardzo niska (1 gmina z 52 objętych analizą), a region ten wykazuje wysoką - czwartą w kraju - wartość bezwzględną pustostanów w danych statystycznych GUS. Taka rozbieżność wskazuje na potrzebę uwzględniania tej tematyki w WPGZMG, zwłaszcza, że w regionie tym powszechne jest wskazywanie liczby lokali w złym lub bardzo złym stanie technicznym, co ma pośredni związek z obecnością pustostanów, bowiem lokale niezamieszkałe są konsekwencją długotrwałego braku remontów i pogarszającego się stanu technicznego budynków. Podejście do pustostanów nie jest jednak obowiązkowym elementem WPGZMG, a zatem organ nadzorczy nie ma przesłanek do wymagania ujęcie go w tym dokumencie.

Jedynie w nielicznych gminach temat pustostanów znalazł się w głównym nurcie lokalnej polityki mieszkaniowej. W przeważającej większości regionów jest on albo całkowicie pomijany, albo traktowany marginalnie. Dane GUS wskazują jednak jednoznacznie, że problem ten ma wymiar ogólnopolski, ponieważ liczba pustostanów w zasobach gminnych w 2022 r. wynosiła 72 885, z najwyższymi wartościami w województwach: mazowieckim (14 522), śląskim (14 459), łódzkim (11 902) i dolnośląskim (7 793). Wysokie wartości liczby pustostanów nie zawsze przekładają się na częstotliwość ich identyfikacji w WPGZMG. Analiza regionalnych profili pozwala wyodrębnić trzy typy podejścia gmin do zarządzania pustostanami:

- województwa, gdzie duża liczba pustostanów w gminnych zasobach mieszkaniowych zaczyna przekładać się na uwzględnianie danych ilościowych o nich w WPGZMG (mazowieckie, śląskie),
- województwa o bardzo niskim poziomie uwzględniania tematyki pustostanów w WPGZMG mimo dużej liczby pustostanów,
- województwa, w których temat jest pomijany przez gminy, lecz także nie jest ilościowo istotny.

W ujęciu ogólnokrajowym, potrzebne jest zatem wprowadzenie do struktury WPGZMG obowiązkowego ujmowania danych o wielkości udziału pustostanów w strukturze zasobów oraz, konsekwentnie, fakultatywnego dla ogółu gmin i obowiązkowego dla gmin, w których zasobach udział pustostanów w zasobie wynosi ponad 5%, wymogu zasad zarządzania pustostanami.

Jedynie w nielicznych gminach temat pustostanów znalazł się w głównym nurcie lokalnej polityki mieszkaniowej. W przeważającej większości regionów jest on albo całkowicie pomijany, albo traktowany marginalnie. Dane GUS wskazują jednak jednoznacznie, że problem ten ma wymiar ogólnopolski, ponieważ liczba pustostanów w zasobach gminnych w 2022 r. wynosiła 72 885.

W ujęciu ogólnokrajowym, potrzebne jest zatem wprowadzenie do struktury WPGZMG obowiązkowego ujmowania danych o wielkości udziału pustostanów w strukturze zasobów oraz, konsekwentnie, fakultatywnego dla ogółu gmin i obowiązkowego dla gmin, w których zasobach udział pustostanów w zasobie wynosi ponad 5%, wymogu zasad zarządzania pustostanami.

Społeczność lokalna i jej rola

Rola lokalnych społeczności rośnie, na podstawowym poziomie to wskazywanie problemów i nieruchomości, które nie są wykorzystywane, stają się źródłem problemów i lokalnych zagrożeń. Większość lokalnych przedsięwzięć wymaga brania pod uwagę zdania sąsiadów inwestycji, zamieszkujących dany teren osób, stwarza sytuacje aktywizowania lokalnych grup w ramach warsztatów projektowych, procesów partycypacyjnych i ogólnie udziału w diagnozie sytuacji i planowaniu rozwiązań. Mniejsza jest rola mediów tradycyjnych, silniej mogą wpływać na ocenę poszczególnych inwestycji grupy interesu i nacisku, ale ogólnie to mieszkańcy często wskazują, czym koniecznie trzeba się zająć, a rosnące potrzeby mieszkaniowe i w zakresie mieszkalnictwa społecznego coraz silniej ukierunkowują samorządy właśnie na budownictwo mieszkaniowe.

Sąsiedzkość i tworzenie miejsc dostępnych to trendy powracające do planowania nowych osiedli, rewitalizacji, wprowadzania usług społecznych nie wymagających odpłatności. Na tej podstawie możliwe jest przywracanie do wykorzystania nieruchomości nawet w trybie prototypowania przestrzeni. Budynki poprzemysłowe mogą wymagać zabezpieczenia przed ich otwarciem, ale przestrzenie pomiędzy budynkami, okresowe otwarcie lokali może wytworzyć zainteresowanie mieszkańców i przedsiębiorców. Praktyki ścigania przechodniów i mieszkańców, przedsiębiorców, to wykorzystywane w rewitalizacji udostępnianie lokali rzemieślnikom, artystom, pracownikom twórców, organizacjom społecznym, co stwarza nowe możliwości spojrzenia na znane miejsca.

Ekologia i ekonomia – wykorzystanie tego, co już mamy

W przypadku miast nie zawsze to, co jest ekologiczne może być też ekonomiczne, ale wykorzystanie działek w miejscach, gdzie już istnieje infrastruktura techniczna (wodociągi, kanalizacja, drogi, sieć ciepłownicza) jest dla wszystkich korzystne. W największych miastach ekonomia rynku nieruchomości i poszukiwanie dobrej lokalizacji sprawiają, że nawet bardzo wymagające przedsięwzięcia mogą być ekonomicznie opłacalne. Nieruchomości wymagające dużych nakładów ze względu na konieczność ich dekontaminacji lub zachowania pod kierunkiem konserwatora – to większe wyzwania finansowe. Ale kierunek ogólny działań jest wspólny dla mniejszych i większych miejscowości: mieszkańcy i mieszkania w centrach, co pozwoli zachować funkcje miejscowości, ograniczenie zabudowy na obrzeżach i z koniecznością dojazdu. Dla mieszkańców takich dobrze położonych budynków i osiedli oznacza to mniejsze wydatki na dojazdy, możliwość poruszania się bez samochodu przy

Ale kierunek ogólny działań jest wspólny dla mniejszych i większych miejscowości: mieszkańcy i mieszkania w centrach, co pozwoli zachować funkcje miejscowości, ograniczenie zabudowy na obrzeżach i z koniecznością dojazdu. Dla mieszkańców takich dobrze położonych budynków i osiedli oznacza to mniejsze wydatki na dojazdy, możliwość poruszania się bez samochodu przy codziennych obowiązkach – co jest i ekologiczne, i ekonomiczne. Wykorzystanie gruntów już wcześniej zabudowanych to też pozostawienie miejsc zieleni i pól uprawnych takimi, jakie są, bez zajmowania ich na nowe budynki i infrastrukturę.

codziennych obowiązkach – co jest i ekologiczne, i ekonomiczne. Wykorzystanie gruntów już wcześniej zabudowanych to też pozostawienie miejsc zieleni i pól uprawnych takimi, jakie są, bez zajmowania ich na nowe budynki i infrastrukturę.

Dbłość o miejscowość to tworzenie spójności: przestrzennej i społecznej, trwania w czasie. Zachowywanie zabytków, ich części lub choćby elementów i pamiątek – to najczęstsze w przypadku nieruchomości poprzemysłowych. Ważne jest wykorzystanie i historii danego miejsca, i wszelkich możliwych do odzyskania elementów, materiałów.

Nie jest jeszcze powszechną praktyką pozostawianie nawet drobnych pamiątek, utrwalania w nazwie nowego budynku lub osiedla tego, co było wcześniej w danym miejscu, ale prekursorzy w tej dziedzinie mają coraz lepsze wyniki: i w konkursach architektonicznych, ale i w popularności, i obecności w mediach takich projektów. Elementy zachowywane nawet w mieszkaniach, odpowiednio użyte i zabezpieczone, są postrzegane jako wyróżnik, szczególna cecha danego lokalu, pamiątka właśnie. Nie ma na razie systemowego wsparcia dla inwestorów zachowujących jak najwięcej elementów i materiałów, ale warto podkreślać takie wykorzystanie budynków, ich części i odzyskanych surowców, a także samych działek. Nowe funkcje budynków, nowe życie w pustych nieruchomościach jest postrzegane pozytywnie, a po przebudowach takie nieruchomości są postrzegane jako nowe – co może być ważne dla osób przypisujących nowym mieszkaniom wyższą wartość użytkową i finansową.

Wprowadzanie funkcji mieszkaniowej w centrach, dogęszczanie zabudowy na już częściowo zabudowanych działkach jest ważne nie tylko ze względu na wykorzystanie struktury miasta, budynków i potencjału gruntów. Ze względu na spadek gęstości zaludnienia, coraz mniejsze gospodarstwa domowe, a także preferencje i normy dotyczące metrażu – ważne jest zwiększanie liczby mieszkań. Tylko większa liczba mieszkańców i lepiej zagospodarowana przestrzeń centrów miejscowości mogą być czynnikami sprawiającymi, że liczba mieszkańców w danym miejscu nie będzie spadać. Dogęszczanie może nie kojarzyć się pozytywnie, ale właśnie zmiana sposobu użytkowania dawnych budynków gospodarczych, części działek położonych poza pierzeją i nie bezpośrednio przy ulicy, to sposób na połączenie istniejącej zabudowy i tchnienie w nie nowego życia. Zmieniające się potrzeby i nacisk na funkcję mieszkaniową, która może być wprowadzana w miejsce dawnych składów, warsztatów, stajni, budynków fabrycznych jak młyny, browary – to sposób może nie zawsze na dostawianie nowych budynków, ale nadawanie im nowej roli.

Zarządzanie zmianą

Powoli zmienia się lista rzeczy, które są ważne w miastach. Jeszcze kilka lat temu wiele ośrodków stawiało na współpracę z biznesem, przygotowywane były specjalne strefy ekonomiczne, żeby zapewnić miejsca pracy. Ostatnie lata to duże inwestycje w infrastrukturę: rozbudowane zostały sieci wodociągów i w bardzo dużym zakresie kanalizacji, powstawały nowe ciepłownie i sieci ciepłownicze. Zmieniły się na nowe drogi i ulice, powstają drogi rowerowe i chodniki, odnawiane są tereny zieleni i parki. Przy odnawianiu rynków i głównych placów przeszliśmy nawet od pokrywania granitem (lub betonem) do bardziej przyjaznych form zagospodarowania z zielenią i miejscami wypoczynku. Ale przy odnowionych ulicach i placach wciąż mamy kamienice i inne budynki, które coraz bardziej nie pasują do takiego otoczenia. Mieszkalnictwo staje się powoli elementem lokalnej polityki, na razie głównie w zakresie rewitalizacji i ochrony zabytkowych budynków, ale powoli także jako uzupełnienie funkcji miejscowości.

Miasta i wsie to teraz głównie miejsce do życia i mieszkania, a nie tylko ośrodki produkcyjne i handlowe. Rosnąca rola turystyki jednocześnie generuje duży nacisk na przekształcanie mieszkań i całych budynków w miejsca hotelowe. Takie ścieranie się interesów unaocznia wielu samorządowcom, że to mieszkańcy są ważni, bo są zawsze zaangażowani we wszelkie inne działania: jako pracownicy firm, przedsiębiorcy i obsługujący turystów, jako lokalna społeczność współpracująca i tworząca dane miejsce. Coraz większa uwaga skupia się także na usługach publicznych: z zakresu zdrowia, wsparcia społecznego, edukacji, opieki. W dokumentach strategicznych pojawia się „ściąganie talentów”, ale to oznacza często po prostu osoby pracujące w zawodach medycznych, edukacji i nauce, kreatywne osoby zajmujące się nieruchomościami i ich budową i ożywianiem – w samorządach i w biznesie.

Nowe spojrzenie na to, co już jest zbudowane i nadanie znaczenia dorobkowi poprzednich pokoleń to sposób na połączenie wymogów i oczekiwań najróżniejszych urzędów: stary budynek ochronki dla dzieci lub łaźni nie będzie już pełnił takiej funkcji, ale może być miejscem aktywności lokalnej, domem dziennego pobytu albo biblioteką, a na piętrze można urządzić mieszkania wspomagane i treningowe. Kreatywność nie jest domeną wyłącznie przedsiębiorców, ale i samorządowców, i urzędników, może wychodzić także od mieszkańców. Zaangażowanie wszystkich tych grup w tworzenie wspólnego miejsca może być kluczem do wykorzystania budynków i ogólnie nieruchomości niebędących już w użytkowaniu.

Wyzwaniem staje się pogodzenie wielu różnych dążeń i potrzeb, ustalenie wspólnych zasad i wartości: czy miejsce po kamienicy należy zabudować, czy jednak potrzebny jest w tej okolicy mała przestrzeń zieleni i ciszy? Nowe spojrzenie na to, co już jest zbudowane i nadanie znaczenia dorobkowi poprzednich pokoleń to sposób na połączenie wymogów i oczekiwań najróżniejszych urzędów: stary budynek ochronki dla dzieci lub łaźni nie będzie już pełnił takiej funkcji, ale może być miejscem aktywności lokalnej, domem dziennego pobytu albo biblioteką, a na piętrze można urządzić mieszkania wspomagane i treningowe. Kreatywność nie jest domeną wyłącznie przedsiębiorców, ale i samorządowców, i urzędników, może wychodzić także od mieszkańców. Zaangażowanie wszystkich tych grup w tworzenie wspólnego miejsca może być kluczem do wykorzystania budynków i ogólnie nieruchomości niebędących już w użytkowaniu.

dowców, i urzędników, może wychodzić także od mieszkańców. Zaangażowanie wszystkich tych grup w tworzenie wspólnego miejsca może być kluczem do wykorzystania budynków i ogólnie nieruchomości niebędących już w użytkowaniu.

Lokalizacja pustych budynków niemieszkalnych na podstawie danych administracyjnych

W niniejszym rozdziale podjęliśmy próbę określenia liczby i podstawowej charakterystyki pustych budynków niemieszkalnych w Polsce w oparciu o dane administracyjne. Dane te znajdują się w bazach ogólnokrajowych oraz zasobach będących w dyspozycji samorządów. W pierwszej części opisujemy założenia metodyczne, w tym klasyfikacje budynków, które stosujemy w drugiej części rozdziału w ramach studiów przypadku trzech samorządów miast – Warszawy, Dąbrowy Górniczej oraz Rumi. Samorządy te udostępniły nam dane do badania, jednak zakres udostępnionych danych był różny; wspólnym źródłem danych do identyfikacji pustych budynków mieszkalnych i niemieszkalnych była Baza Danych Obiektów Topograficznych (BDOT) i Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków (CEEB).

Według BDOT puste budynki stanowią około 2,5% budynków w Polsce. Zbiór nieużytkowanych budynków niemieszkalnych obejmuje ponad 117 tysięcy obiektów. Największa liczba pustych budynków obejmuje budynki gospodarcze, natomiast największy udział puste budynki stanowią wśród obiektów przemysłowych, usługowych, magazynowych oraz oświatowych. W Warszawie puste budynki stanowią jedynie 0,7% budynków, z dominującym udziałem budynków mieszkalnych. W Dąbrowie Górniczej największy odsetek pustych budynków stanowią budynki przemysłowe i gospodarcze, natomiast w Rumii puste budynki występują rzadko i dotyczą głównie obiektów handlowych oraz budynków jednorodzinnych. Największy potencjał adaptacyjny wykazują budynki infrastruktury społecznej, takie jak szpitale, szkoły, budynki administracyjne oraz obiekty biurowe. W Warszawie i Dąbrowie Górniczej znaczna część takich budynków posiada odpowiednie wyposażenie techniczne, takie jak dostęp do ciepła systemowego, co może ułatwić ich przekształcenie na cele mieszkaniowe. W ramach raportu przedstawiamy także przykłady skutecznej adaptacji różnych budynków z innych miast Polski, realizowanej w różnych modelach inwestycyjnych. W Oławie dawny budynek sądu został przekształcony przez TBS przy wsparciu samorządu na mieszkania komunalne oraz Dzienny Dom Seniora. W Siedlcach

prywatna fundacja zaadaptowała opuszczony akademik należący do uczelni wyższej na Dom Uchodźcy, zapewniając schronienie dla kobiet i dzieci z Ukrainy uciekających przed wojną.

Przyjęte przez nas podejście identyfikuje puste budynki, nie lokale, co stanowi ograniczenie raportu. Adaptacja pustych lokali na mieszkania jest rozwiązaniem tańszym i prostszym; natomiast w ich przypadku brakuje ogólnodostępnych i bezpłatnych źródeł informacji, które pozwoliłyby wyodrębnić puste lokale, zwłaszcza w zasobie wielorodzinnym⁶⁷. Możliwość zbioru i dostępu do tych danych dla zwiększenia efektywności polityki samorządów pojawia się jako postulat polityczny⁶⁸, zwłaszcza w kontekście dyskusji o opodatkowaniu lokali podatkiem katastralnym. Nie rozstrzygając tego dylematu na tym etapie, w raporcie omawiamy możliwe źródła wiedzy o pustych budynkach, które udało nam się pozyskać zarówno z ogólnodostępnych, jak i niepublicznych źródeł danych.

Schemat 1. Przykładowe źródła danych administracyjnych wskazane do monitoringu pustych budynków⁶⁹



Źródło: opracowanie własne.

67 Takie dane posiadają niektórzy zarządcy nieruchomości – np. spółdzielnie mieszkaniowe, a także np. spółki energetyczne i gazownicze.

68 Nowa Lewica w 2024 r. deklarowała opracowanie Centralnej Ewidencji Lokali pod kątem wprowadzenia ewentualnego podatku od pustostanów. Kluczowy resort w tym zakresie (Ministerstwo Finansów) jednak nie zdecydował się na procedowanie tych zmian.

69 Ostatecznie ze względu na skupienie się na budynkach niemieszkalnych, zrezygnowaliśmy z wykorzystania pierwszego źródła danych, które może być istotne wobec budynków figurujących w ewidencji jako mieszkalne; w przypadku drugiego źródła danych, udostępnienie i przekazanie informacji z deklaracji śmieciowych okazało się zbyt pracochłonne dla pracowników samorządu.

Wykorzystane dane

Baza Danych Obiektów Topograficznych (BDOT)

Baza Danych Obiektów Topograficznych jest zbiorem danych udostępnianym przez Geoportal – Centralny Węzeł Infrastruktury Informacji Przestrzennej w Polsce. Baza zawiera dane o infrastrukturze sieciowej (wodna, komunikacyjna, media), użytkowaniu i rzeźbie terenu, a także o budynkach. Bazę BDOT w zakresie budynków aktualizują przede wszystkim geodeci – dane z Ewidencji Gruntów i Budynków, będącej jednym z głównych zasobów wykorzystywanych przez geodetów obejmują 80% danych BDOT. Pozostałymi źródłami informacji dla budynków w BDOT są głównie ortofotomapy⁷⁰ (12%) oraz mapy zasadnicze⁷¹ (7%). Baza danych BDOT jest ogólnodostępna – natomiast ze względu na swe rozmiary i rodzaj, udostępniana jest w formie paczek (dla województw) zawierających pliki geoprzestrzenne i bazy danych lub w formie usługi sieciowej (WMS), pozwalającej przeglądać zasoby w programie do analiz przestrzennych. Dokładność bazy danych BDOT jest bardzo wysoka, zaś sama baza aktualizowana na bieżąco, co oznacza, że należy pobierać ją co jakiś czas, by móc obserwować zmiany w czasie. Zbiór danych, z którego korzystamy w niniejszym opracowaniu pochodzi z końca 2023 roku.

Zbiór budynków zawartych w BDOT zawiera prawie 16 milionów różnych budynków w Polsce (według stanu na koniec 2023 r.) Można uznać, że zawiera on niezbędne informacje dotyczące interesującego nas zasobu, ponieważ obejmuje:

- wszystkie budynki mieszkalne,
- budynki niemieszkalne o powierzchni większej lub równej 40 m² oraz mniejsze budynki niemieszkalne o znaczeniu orientacyjnym,
- budynki niemieszkalne o powierzchni mniejszej niż 40 m² położone w ciągu innych budynków, tworzące zwarłą zabudowę.

W raporcie pomijamy analizę obiektów o powierzchni mniejszej niż 40 m², przylegających do budynków mieszkalnych, altany i budynki na obszarze ogródków działkowych oraz baraki robocze. W związku z tym BDOT stanowi najlepszy dostępny zasób informacji o budynkach pod kątem ich możliwej adaptacji, zwłaszcza, że zawiera szereg atrybutów, które dobrze diagnozują zarówno funkcję, jak i stan zasobu. Oczywiście jedynie wybrane rodzaje budynków nadają się do adaptacji na cele mieszkaniowe, natomiast BDOT zapewnia możliwość wyboru kategorii i selekcji obiektów zgodnie z naszymi preferencjami.

Atrybuty dla budynków w BDOT pozwalają wskazać nieużytkowane obiekty o różnej funkcji. Baza danych posiada takie atrybuty jak:

- funkcja ogólna budynku (oparta o 10 głównych kategorii z Klasyfikacji Środków Trwałych – KŚT),
- funkcja szczegółowa (oparta o klasyfikację zawierającą prawie 140 kategorii różnych budynków, uszczegóławiających 10 głównych kategorii),
- kategoria *istniejącego budynku* – informacja o stanie budynku, przyjmująca cztery wartości: eksploatowany, w budowie, nieczynny i zniszczony,
- powiat,

70 Ortofotomapa – cyfrowy obraz terenu uzyskany z przetworzonych zdjęć lotniczych lub satelitarnych, skorygowany geometrycznie tak, aby miał jednolitą skalę i brak zniekształceń perspektywicznych.

71 Mapa zasadnicza – podstawowa mapa wielkoskalowa zawierająca szczegółowe informacje o ukształtowaniu terenu, budynkach, sieciach uzbrojenia terenu (np. wodociągi, kanalizacja), granicach działek i innych elementach infrastruktury.

- liczba kondygnacji,
- geometria budynku.

Dane BDOT niestety nie zawierają informacji na temat kategorii własności danego obiektu.

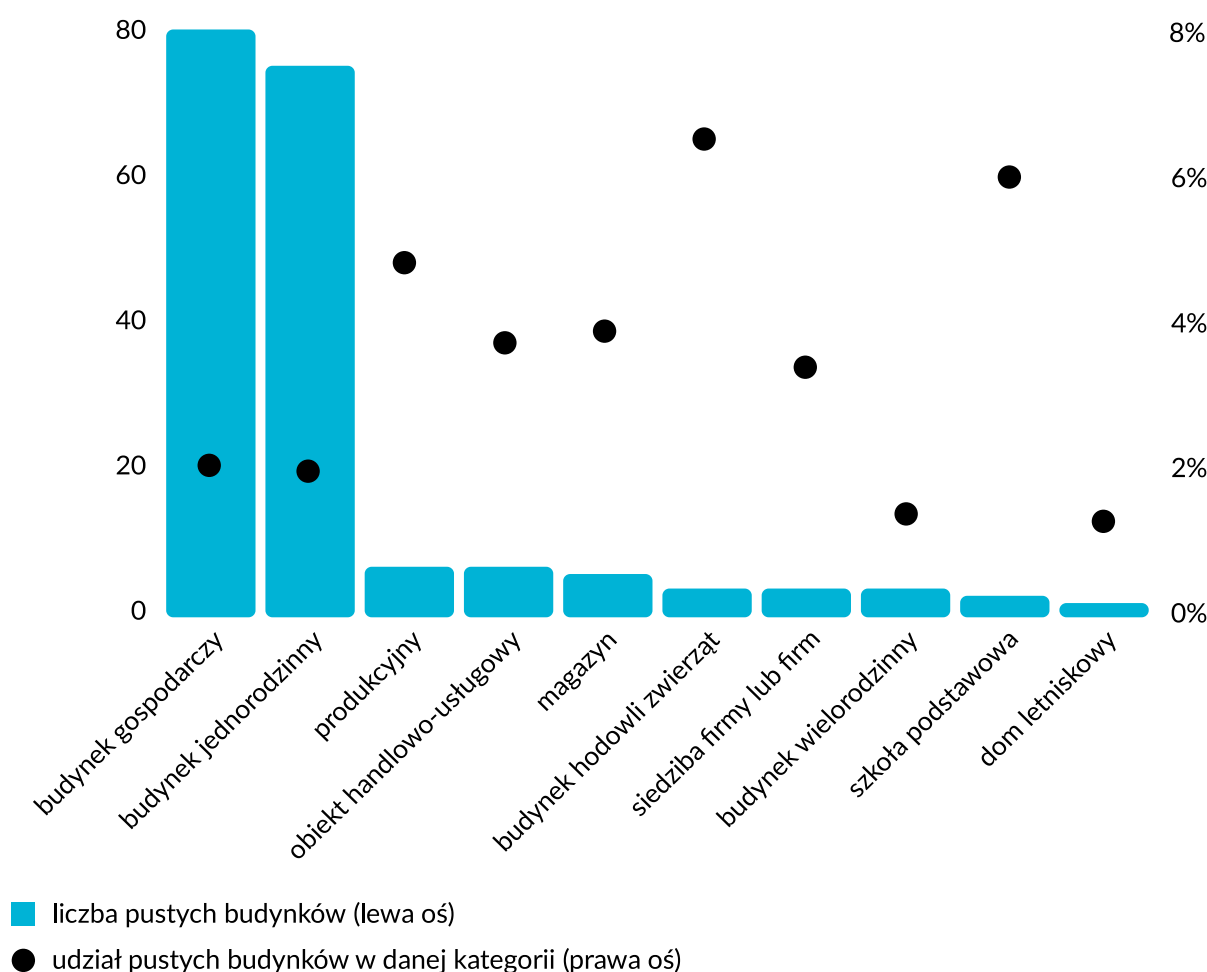
Tabela 2. Funkcja ogólna i szczegółowa budynku w BDOT

Kod klasyfikacyjny KŚT / Funkcja	Funkcja szczegółowa – przykłady budynków
budynki przemysłowe	elektrociepłownia, elektrownia, kotłownia, młyn, produkcyjny, rafineria, spalarnia śmieci, warsztat remontowo-naprawczy, wiatrak
budynki transportu i łączności	budynek kontroli ruchu kolejowego, powietrznego, centrum telekomunikacyjne, dworzec autobusowy, dworzec kolejowy, dworzec lotniczy, hangar, kapitanat lub bosmanat portu, latarnia morska, lokomotywnia lub wagonownia, stacja kolejki górskiej lub wyciągu krzesełkowego, stacja nadawcza radia i telewizji, stacja nautyczna, terminal portowy, zajezdnia autobusowa, zajezdnia tramwajowa, zajezdnia trolejbusowa, garaż, parking wielopoziomowy
budynki handlowo-usługowe	apteka, centrum handlowe, dom towarowy lub handlowy, hala targowa, hala wystawowa, hipermarket lub supermarket, obiekt handlowo-usługowy, stacja obsługi pojazdów, stacja paliw
zbiorniki, silosy i budynki magazynowe	budynek spedycji, chłodnia, elewator, magazyn, silos, zbiornik na gaz, zbiornik na ciecz
budynki biurowe	bank, centrum konferencyjne, kuria metropolitalna, ministerstwo, ambasada lub konsulat, policja, prokuratura, przejście graniczne, sąd, siedziba firmy lub firm, starostwo, straż graniczna, straż pożarna, urząd celny, urząd gminy, urząd miasta, urząd miasta i gminy, urząd marszałkowski, placówka operatora pocztowego, urząd wojewódzki, inny urząd administracji publicznej
budynki szpitali i inne budynki opieki zdrowotnej	hospicjum, izba wytrzeźwień, jednostka ratownictwa medycznego, klinika weterynaryjna, OPS, POZ, sanatorium, stacja krwiodawstwa, stacja sanitarno-epidemiologiczna, szpital, żłobek
budynki oświaty, nauki i kultury oraz budynki sportowe	budynek ZOO lub ogrodu botanicznego, dom kultury, filharmonia, hala widowiskowa, kasyno, kino, klub/dyskoteka, opera, schronisko dla zwierząt, teatr, archiwum, biblioteka, centrum informacyjne, galeria sztuki, muzeum, inna placówka edukacyjna, obserwatorium lub planetarium, placówka badawcza, przedszkole, stacja hydrologiczna, stacja meteorologiczna, szkoła podstawowa, szkoła ponadpodstawowa, szkoła wyższa, hala sportowa, halowy tor gokartowy, klub sportowy, korty tenisowe, kręgielnia, basen kąpielowy, sala gimnastyczna, strzelnica, sztuczne lodowisko, ujeżdżalnia
budynki produkcyjne, usługowe i gospodarcze dla rolnictwa	budynki produkcyjne, usługowe i gospodarcze dla rolnictwa, budynek gospodarczy, budynek produkcyjny zwierząt hodowlanych, pawilon ogrodowy lub oranżeria, stajnia, szklarnia lub cieplarnia
pozostałe budynki niemieszkalne	dom weselny, hotel, motel, pensjonat, restauracja, zajazd, domek kempingowy, dom rekolekcyjny, dom wypoczynkowy, ośrodek szkoleniowo-wypoczynkowy, schronisko turystyczne, budynki cmentarne, cerkiew, dom pogrzebowy, dzwonnica, inny budynek kultu religijnego, kaplica, kościół, krematorium, meczet, synagoga, zabytek niepełniący żadnej funkcji użytkowej, areszt śledczy, baczówka, schronisko dla nieletnich, stacja gazowa, stacja pomp, stacja transformatorowa, toaleta publiczna, zabudowania koszarowe, zakład karny lub poprawczy
budynki mieszkalne	budynek jednorodzinny, dom letniskowy, leśniczówka, budynek wielorodzinny, dom dla bezdomnych, dom dziecka, dom opieki społecznej, dom parafialny, dom studencki, dom zakonny, hotel robotniczy, internat lub bursa szkolna, klasztor, koszary, placówka opiekuńczo-wychowawcza, rezydencja ambasadora, rezydencja biskupia, rezydencja prezydencka, zakład karny, zakład poprawczy

Opracowanie własne na podstawie rozporządzenia MRiT.

Według danych za 2024 r., w bazie danych BDOT zarejestrowano niemal 16 milionów budynków, spośród których budynki opuszczone i zniszczone stanowią 2,5%. Zbiór samych opuszczonych i zniszczonych budynków niemieszkalnych obejmuje ponad 117 tysięcy obiektów⁷². Dzięki skrzyżowaniu funkcji i kategorii istniejących budynków możemy precyzyjnie określić, które budynki stoją puste, a następnie wskazać te, które warto rozważyć pod kątem ich ponownego wykorzystania. Pod względem liczby budynków, najczęściej w bazie danych BDOT pojawiły się budynki gospodarcze i jednorodzinne (ok. 80 tys. w każdej kategorii); na kolejnych miejscach znalazły się budynki produkcji przemysłowej, obiekty handlowo-usługowe oraz magazyny.

Wykres 1. Najczęstsze kategorie zniszczonych i opuszczonych budynków w BDOT



Uwaga: usunięto kategorie zawierające mniej niż 15 nieczynnych lub zniszczonych budynków.

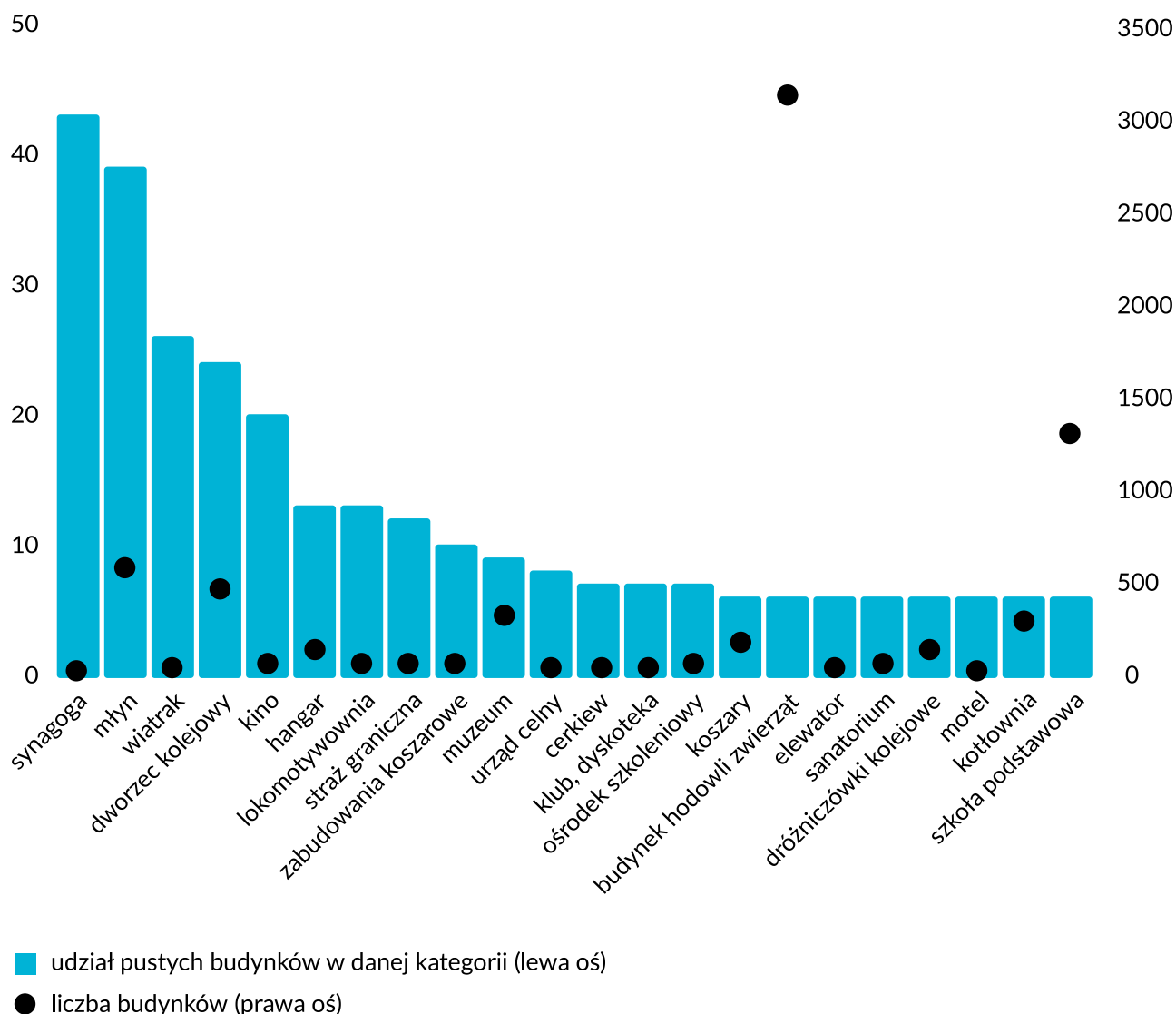
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDOT.

Ciekawiej natomiast prezentują się funkcje budynków w zależności od udziału opuszczonych i zniszczonych obiektów (Wykres 2), gdzie na pierwszych miejscach znajdują się synagogi, młyny, wiatraki, dworce kolejowe, a także kina (gdzie ponad 20% obiektów stoi pustych). Oczywiście funkcja części tych budynków jest na tyle

⁷² W porównaniu, liczba budynków mieszkalnych w bazie BDOT wynosi 7,8 mln (nieco ponad połowa wszystkich budynków w Polsce), zaś w tej kategorii budynki nieczynne i opuszczone stanowią 81 tysięcy obiektów.

unikalna, że często trudno jest im nadać nowe życie; natomiast atrakcyjność danej funkcji (każdej z ponad stu) budynków pod kątem możliwej adaptacji, również z uwzględnieniem kwestii kulturowych i religijnych obiektów mogłaby być przedmiotem warsztatów eksperckich, np. w trakcie spotkań Koalicji Pustostany na Domy⁷³.

Wykres 2. Najczęstsze kategorie zniszczonych i opuszczonych budynków w BDOT.



Uwaga: usunięto kategorie zawierające mniej niż 15 nieczynnych lub zniszczonych budynków.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDOT.

Baza Danych Obiektów Topograficznych jako narzędzie wskazywania pustych budynków posiada ograniczenia. Rzadko pozwala zidentyfikować niedawno opuszczony budynek; ponadto nie zawiera informacji o faktycznym wykorzystaniu danych instalacji w budynku (np. źródeł ciepła lub mediów). BDOT nie zawiera również

73 Ogólnopolska koalicja rzecznicza zajmująca się tematyką wykorzystania pustostanów na potrzeby dostępnego cenowo mieszkalnictwa, zainicjowana przez Habitat for Humanity Poland. Zrzesza instytucje badawcze, organizacje pozarządowe oraz samorządy. Dostęp: <https://habitat.pl/pustostany/koalicja-pustostany-na-domy/>.

informacji o liczbie lokali w budynku, przez co pomija bardzo istotną informację w kontekście adaptacji budynku pod potrzeby mieszkaniowe. Dlatego też triangulacja źródeł danych jest niezbędna do poprawnej identyfikacji pustych budynków; w przypadku informacji dotyczącej lokali, można natomiast rozważyć uwzględnienie takiej informacji w BDOT, zwłaszcza, że większość danych tej bazy i tak pochodzi z EGiB, gromadzącej tego rodzaju dane o budynkach.

Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków (CEEB)

Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków to zbiór danych zarządzany przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego. Dane zbierane są od 1 lipca 2021 r. na podstawie deklaracji właścicieli lub zarządców budynków. W 2024 roku zaczęto uzupełniać CEEB o dane z innych źródeł, w tym m.in. inwentaryzacji i kontroli środowiskowych. Początkowo system wykorzystywany był głównie do inwentaryzacji nieprzepisowych źródeł ciepła, a także identyfikacji gospodarstw domowych, które mogą ubiegać się o celowe wsparcie finansowe na zakup określonego opału. Z czasem dane CEEB coraz częściej służą gminom do zbierania informacji na temat potrzeb związanych z modernizacją energetyczną czy wsparciem socjalnym na ich terenie⁷⁴. Baza danych zawiera informacje dotyczące wszystkich zainstalowanych i eksploatowanych źródeł ciepła w danym budynku. Na potrzeby identyfikacji pustych budynków niemieszkalnych, wyodrębniliśmy z CEEB budynki niemieszkalne, w których nie jest eksploatowane żadne źródło ciepła. Istotnym ograniczeniem bazy danych CEEB jest opieranie się w znacznej części na jednorazowych deklaracjach właścicieli i zarządców budynków i przez to brak kompletnych informacji (część mieszkańców, a nawet instytucji nie dopełniła tego obowiązku do dziś). Ponadto, zarządzający bazą GUNB nie prowadzi kontroli zgłaszanych deklaracji⁷⁵.

Inne źródła danych

W projekcie wykorzystujemy jedno dodatkowe źródło danych z zasobów miejskich. Jest to System Ewidencji i Zarządzania Budynkami i Lokalami m.st. Warszawa (SEIZBIL), który stanowi oddolny system rozwijany przez administrację lokalową miasta. System gromadzi materiały o wszystkich nieruchomościach miejskich oraz pozwala powiązać je z innymi danymi w dyspozycji miasta. Obecnie cały czas różne funkcjonalności SEIZBIL są rozszerzane; barierą SEIZBIL jest natomiast potrzeba obsługi i koordynacji wprowadzania danych przez osoby pracujące w różnych jednostkach (głównie Zakładach Gospodarowania Nieruchomościami) na poziomie dzielnicy, przez co nie zawsze wszystkie informacje mają jednolity zakres. Wykorzystanie SEIZBIL pozwala przetestować użyteczność wewnętrznych zbiorów danych samorządów do potrzeb analitycznych, związanych z pustymi budynkami.

Inne źródła danych, które mogą wspomóc mapowanie pustych budynków obejmują także dane Systemu Rejestrów Państwowych (np. PESEL) – przy czym w tym przypadku zasadne jest zastosowanie tego źródła do mapowania nieużytkowanych budynków mieszkalnych (nie zaś niemieszkalnych). W przypadku danych z deklaracji odpadowych, mogą one również być cenną informacją o faktycznym użytkowaniu budynków; natomiast

74 Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków: <https://zone.gunb.gov.pl/system-zone>, dostęp z 30.01.2025.

75 GUNB, Oświadczenie Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego ws. kontroli deklaracji składanych w CEEB, <https://zone.gunb.gov.pl/pl/oswiadczenie-glownego-urzedu-nadzoru-budowlanego-ws-kontroli-deklaracji-skladanych-w-ceeb>, dostęp z 30.01.2025.

pozyskanie i analiza tych danych poza samorządem stanowi wyzwanie, stąd ostatecznie nie znalazły się w raporcie. Ponadto, interesujące źródło danych na temat budynków pod kątem ich ewentualnej adaptacji może stanowić Centralny Rejestr Świadectw Charakterystyk Energetycznych Budynków (SCHEB). Według stanu na 2024 r., zgromadzono w nim informacje o 1,5 mln budynków i ich zużyciu energii; w większości dotyczą one jednak nowych obiektów, w związku z tym możliwości np. oceny śladu węglowego pustych budynków niemieszkalnych pod kątem ich adaptacji są ograniczone. Systematyczne monitorowanie tego rodzaju danych mogłoby stanowić istotny argument na rzecz zwiększenia skali adaptacji istniejących budynków kosztem nowej zabudowy.

Studia przypadku wybranych miast

Warszawa

Sytuacja mieszkaniowa w mieście

Warszawa, będąc zarazem miastem stołecznym i największym ośrodkiem w Polsce, według oficjalnych danych jest zamieszkiwana przez ponad 1,8 mln osób. Ze względu na skupienie międzynarodowych korporacji, instytucji akademickich i administracji państwowej, miasto stanowi atrakcyjny kierunek migracji zarówno dla mieszkańców innych regionów w Polsce, jak i osób zza zagranicy. Duża liczba mieszkańców, wysoki popyt na mieszkania, jak i ich wysokie ceny powodują, że mieszkalnictwo jest istotnym tematem w polityce miejskiej i debacie publicznej.

Według danych GUS na koniec 2022 roku w Warszawie było 1 061 910 mieszkań. Przeciętne mieszkanie w stolicy składało się z 3 pokoi i miało powierzchnię 59 m². Głównymi aktorami na warszawskim rynku mieszkaniowym są osoby fizyczne, posiadające ponad 680 tys. mieszkań oraz spółdzielnie mieszkaniowe, posiadające ponad 200 tys. mieszkań⁷⁶. Zasób komunalny liczy natomiast ponad 80 tys. mieszkań. Dane te wskazują na stosunkowo niewielki udział miejskiego zasobu w warszawskim rynku mieszkaniowym, zdominowanego przez prywatnych inwestorów. Sytuacja ta ma swoje odzwierciedlenie również w wysokich cenach mieszkań. Według danych GUS za 2023 rok, średnia cena transakcyjna lokalu mieszkalnego na wolnym rynku w Warszawie wyniosła 13 493 zł za 1 m²⁷⁷. Wysokie ceny cechują również warszawski rynek najmu. Według danych z końca 2024 roku, cena wynajmu mieszkania o powierzchni do 40 m² wynosiła średnio 2 971 zł, a o powierzchni 40-59 m² – 3 933 zł⁷⁸. Tak wysokie ceny, zarówno zakupu, jak i komercyjnego najmu mieszkań w Warszawie, sprawiają, że ich dostępność dla osób o niższych dochodach jest znikoma.

Działania samorządu wobec zasobu mieszkaniowego

Politykę mieszkaniową Warszawy kształtuje kilka podmiotów. Bezpośrednio za kreację i realizację ogólnomiejskiej polityki mieszkaniowej odpowiada Biuro Polityki Lokalowej. Nadzór nad tą jednostką w imieniu Prezydenta

76 GUS, Rocznik Statystyczny Warszawy 2023, <https://warszawa.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-warszawy-2023,6,20.html>

77 GUS, Obrót nieruchomości w Warszawie w 2023 r., <https://warszawa.stat.gov.pl/opracowania-biezace/opracowania-sygnalne/inne-opracowania/obrot-nieruchomosciami-w-warszawie-w-2023-r-,18,5.html>

78 OtoDom Analytics, Aktualne ceny ofertowe mieszkań i domów i ceny najmu w 40 największych miastach, <https://www.otodom.pl/wiadomosci/dane/otodom-analytics/dane-otodom-aktualne-ceny-ofertowe-mieszkani-i-domow>

miasta sprawuje odpowiedni zastępca prezydenta ds. kultury, polityki lokalowej, rewitalizacji, ochrony konserwatorskiej zabytków oraz rejestracji stanu cywilnego. Polityka mieszkaniowa w Warszawie realizowana jest także na poziomie poszczególnych dzielnic ze względu na specyficzny podział administracyjno-kompetencyjny wewnątrz urzędu. Komórkami dzielnicowymi, odpowiedzialnymi za kwestie mieszkaniowe są Zakłady Gospodarowania Nieruchomościami. Jeżeli w danej dzielnicy ZGN nie został utworzony, obowiązki te przejmuje odpowiedni wydział w urzędzie dzielnicy.

Mieszkania komunalne w Warszawie w większości usytuowane są w dzielnicach centralnych (Mokotów, Praga-Południe, Śródmieście i Wola, Praga-Północ). Zasób ten obejmuje kilka typów mieszkań, tzw. segmentów: a) przeznaczone na najem socjalny, b) przeznaczone na najem nieoznaczony, c) mieszkania wynajmowane przez TBS lub wynajmowane przez Społeczną Agencję Najmu, a także d) mieszkania przeznaczone na realizowanie instytucjonalnego najmu. Pierwszy z wymienionych typów mieszkań komunalnych przeznaczony jest dla osób o najniższych dochodach, charakteryzuje się najniższą stawką czynszu i jest wynajmowany na czas określony. Mieszkańcy osiągający nieco wyższe dochody mogą z kolei ubiegać się o tzw. najem nieoznaczony. Według danych miejskich, liczba osób oczekujących na najem lokalu w zasobie komunalnym utrzymuje się na stałym poziomie 4-5 tys. osób⁷⁹. Pomoc mieszkaniowa m. st. Warszawy opiera się przede wszystkim na świadczeniu najmu na czas nieoznaczony, najmu socjalnego oraz najmu w ramach TBS. W 2025 roku planowane jest również uruchomienie Społecznej Agencji Najmu⁸⁰.

Przy rozdziale mieszkań, miasto zapewnia preferencje grupom szczególnie wrażliwym, do których zaliczają się m.in.: osoby z niepełnosprawnościami, osoby, które uzyskały pełnoletność w placówce opiekuńczo-wychowawczej, rodziny zastępcze, rodziny zastępcze lub rodzinne domy dziecka, osoby samodzielnie wychowujące dzieci, cudzoziemcy czy osoby w podeszłym wieku, nadając im pierwszeństwo do przyznania lokalu⁸¹. Według danych wykorzystywanych przez miasto na potrzeby opracowania programu mieszkaniowego, Warszawę zamieszkuje ok. 200 tys. osób z niepełnosprawnościami; pełnoletność w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, rodzinach zastępczych, lub rodzinnych domach dziecka uzyskuje rocznie około 250 osób. Osób samodzielnie wychowujących dzieci, korzystających z pomocy społecznej jest w Warszawie około 3 100. Z kolei około 0,5 mln mieszkańców Warszawy to osoby po 60 roku życia. Coraz istotniejszą grupę z punktu widzenia polityki mieszkaniowej miasta stanowią cudzoziemcy. Według danych z 2020 roku liczba cudzoziemców zameldowanych w Warszawie na pobyt stały wynosiła 11 227, a na pobyt czasowy – 22 761⁸². Do tych liczb obecnie należałoby jednak dodać ponad 100 tysięcy⁸³ Ukraińców, którzy zamieszkali w Warszawie po rozpoczęciu pełnoskalowej rosyjskiej agresji w 2022 roku. Ogólną liczbę osób z grup wrażliwych, które pobierają w Warszawie wsparcie socjalne szacowano w 2023 r. na ponad 50 tys., a liczbę osób z niepełnosprawnościami korzystających ze

79 Diagnoza do Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2021-2025, w tym Programu mieszkaniowego m.st. Warszawy, https://bip.um.warszawa.pl/documents/53790/4419672/1459_uch_zal_1_do_WPGMZ_di.pdf/3e38fd26-563d-1747-7d2a-9e3e8f85afcb?t=1722213370460

80 Głosowanie nad uchwałą dotyczącą Społecznej Agencji Najmu w Warszawie ma odbyć się w pierwszej połowie roku. Dostęp: https://bip.warszawa.pl/documents/53790/1552404/379_druk_2024_.pdf/168c67ec-1d32-dc83-d1dc-1226b-f14db67?t=1728639461760.

81 Zarządzenie nr 1294/2022 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z 4 sierpnia 2022 r. w sprawie udzielania pomocy mieszkaniowej w ramach zasobu TBS, § 4. pkt.1.; <https://bip.warszawa.pl/web/prezydent/-/zarzadzenie-nr-1795-2023-z-2023-12-14-1659481-1589530-2158468-2030148-7531676>

82 Diagnoza do Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2021-2025, w tym Programu mieszkaniowego m.st. Warszawy, https://bip.um.warszawa.pl/documents/53790/4419672/1459_uch_zal_1_do_WPGMZ_di.pdf/3e38fd26-563d-1747-7d2a-9e3e8f85afcb?t=1722213370460

83 <https://um.warszawa.pl/-/rok-wojny-i-pomocy-ukrainie>

skierowanych do nich programów miasta – na niemalże 7 tys.⁸⁴ Ogólna skala zasiłków przyznawanych rocznie w Warszawie z tytułu ubóstwa to ponad 320 tys., niepełnosprawności – ponad 270 tys., a ze względu na trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy – ponad 3 tys.⁸⁵. Skala i specyfika potrzeb mieszkaniowych grup szczególnie wrażliwych jest bardzo zróżnicowana. Przykładowo, potrzeby osób z niepełnosprawnościami w zakresie mieszkalnictwa spowodowane są niskimi dochodami lub wysokimi wydatkami na leczenie i rehabilitację, w połączeniu z problemem znalezienia niedrogiego i dostosowanego do ich potrzeb lokalu. Z kolei osoby, które uzyskały pełnoletniość w placówce opiekuńczo-wychowawczej, potrzebują szczególnego wsparcia w usamodzielnieniu się i wchodzeniu w dorosłość. Dla osób z tej grupy, które nie ukończyły 30 roku życia przysługuje pierwszeństwo najmu w miejskich zasobach TBS. Pierwszeństwo najmu mieszkań w zasobie komunalnym przysługuje również osobom samotnie wychowującym dzieci, które korzystają ze świadczeń pomocy społecznej z tym związanych. Wspomnianym już wyzwaniem w zakresie pomocy mieszkaniowej świadczonej grupom wrażliwym jest zapewnienie mieszkań dla cudzoziemców, których liczba od 2020 roku wzrasta. Szczególnie od 2022 roku po rosyjskiej inwazji na Ukrainę, przybyło w Warszawie uchodźców, dla których potrzeba znalezienia mieszkania na preferencyjnych warunkach jest szczególnie pilna. Pomoc mieszkaniowa dla tej grupy świadczona jest przez Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie w formie pobytu w mieszkaniu chronionym dla cudzoziemców, którzy otrzymali status uchodźcy. Ponadto, miasto zapewniło 1678 tzw. punktów pobytu długoterminowego dla uchodźców, gdzie mieszkańcy, oprócz miejsca zamieszkania, otrzymują również pomoc w zakresie nauki języka polskiego, wsparcia na rynku pracy czy organizacji edukacji dla dzieci, a także pomoc psychologiczną⁸⁶. Z uwagi na wyjątkową sytuację związaną ze zwiększoną liczebnością uchodźców z Ukrainy przebywających w Warszawie, pomoc mieszkaniowa udzielana jest również przez organizacje pozarządowe.

Puste budynki niemieszkalne w mieście – skala i możliwości adaptacji

Ze względu na duży popyt na mieszkania, wysokie ceny zarówno zakupu jak i najmu mieszkań oraz wysokie koszty życia, temat pustych budynków miejskich i zarządzania nimi jest istotny i widoczny w debacie publicznej⁸⁷. Według danych miejskich, na koniec 2019 roku w Warszawie pustostany stanowiły około 10% miejskiego zasobu mieszkaniowego. Liczbę pustostanów w budynkach wyłączonych z eksploatacji określono wówczas na poziomie 3 842, natomiast w budynkach eksploatowanych – 2 190. Najwięcej pustostanów zidentyfikowano w dzielnicach Wola i Praga-Północ. Dodatkowo, ok. 30% warszawskich pustostanów znajduje się w budynkach z roszczeniami⁸⁸, co znacząco utrudnia gospodarowanie nimi. Z kolei według danych pozyskanych przez NIK na potrzebę kontroli, w 2022 roku w Warszawie było 9,6 tys. pustostanów komunalnych, z czego 6,8 tys. z nich nie

84 Raport o stanie miasta 2023: https://um.warszawa.pl/documents/56602/53230519/ROSM_2023_dostepny_8lipca.pdf/038235a7-df1d-77d1-30e0-9cf8619e4552?t=1720507686120

85 Bank Danych Lokalnych (BDL), Główny Urząd Statystyczny, 2023. Dane te należy postrzegać jako informację o wszystkich udzielonych zasiłkach w ciągu roku, a więc liczby te mogą być zawyżone, identyfikując kilka zasiłków otrzymanych równocześnie przez jedną rodzinę.

86 Raport o stanie miasta Warszawa, 2022; https://um.warszawa.pl/documents/56602/0/Raport+o+stanie+miasta_2022_07_05.pdf

87 Zainteresowanie tym tematem aktywistów miejskich z ruchu Miasto Jest Nasze doprowadziło nawet do oddolnej akcji mapowania warszawskich pustostanów: <https://pustostany.miastojestnasze.org/>. Temat pustostanów jest również często nagłaśniany przez ruchy lokatorskie.

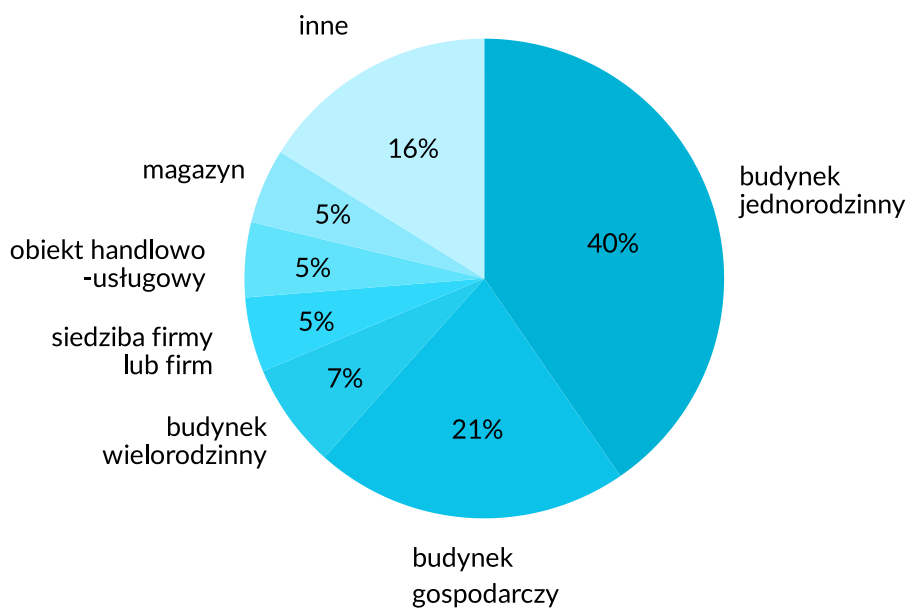
88 Diagnoza do Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2021-2025, w tym Programu mieszkaniowego m.st. Warszawy; https://bip.um.warszawa.pl/documents/53790/4419672/1459_uch_zal_1_do_WPGMZ_di.pdf/3e38fd26-563d-1747-7d2a-9e3e8f85afcb?t=1722213370460

nadawała się do zasiedlenia⁸⁹. Przeprowadzona przez NIK kontrola wykazała, że sposób gospodarowania pustostanami w Warszawie był generalnie prawidłowy; temat pustych budynków niemieszkalnych w mieście nie był jeszcze przedmiotem bardziej pogłębionych analiz. Jedynie badanie oparte o dane administracyjne w 2024 r. wskazało, że odsetek niezamieszkałych budynków komunalnych w pełni należących do miasta wynosi 13–24%⁹⁰.

BDOT: Budynki nieczynne i zniszczone

Pierwszą próbą zmapowania pustych budynków w Warszawie, którą podjęliśmy była analiza nieczynnych i zniszczonych budynków w bazie danych BDOT. Puste budynki według BDOT w Warszawie stanowią 0,7% zasobu budynków ogółem. Przekłada się to na 1,1 tys. obiektów (ze 155 tys. wszystkich budynków w całym mieście). W Warszawie wśród pustych budynków dominują budynki mieszkalne. Stanowią one niemal połowę całego pustego zasobu (47% budynków sklasyfikowanych jako nieczynne lub zniszczone to budynki jednorodzinne i wielorodzinne). Spoglądając natomiast na udziały nieużytkowanych budynków w poszczególnych kategoriach, najwyższe udziały widoczne są dla budynków szklarni i cieplarni, budynków produkcyjnych, szpitalnych; należy jednak zwrócić uwagę, że ich ogólna liczba na tle statystyk dla podobnych obiektów w całej Polsce i tak nie jest duża, co wskazuje na raczej intensywne użytkowanie istniejących zasobów w granicach Warszawy.

Wykres 3. Struktura pustych budynków w Warszawie

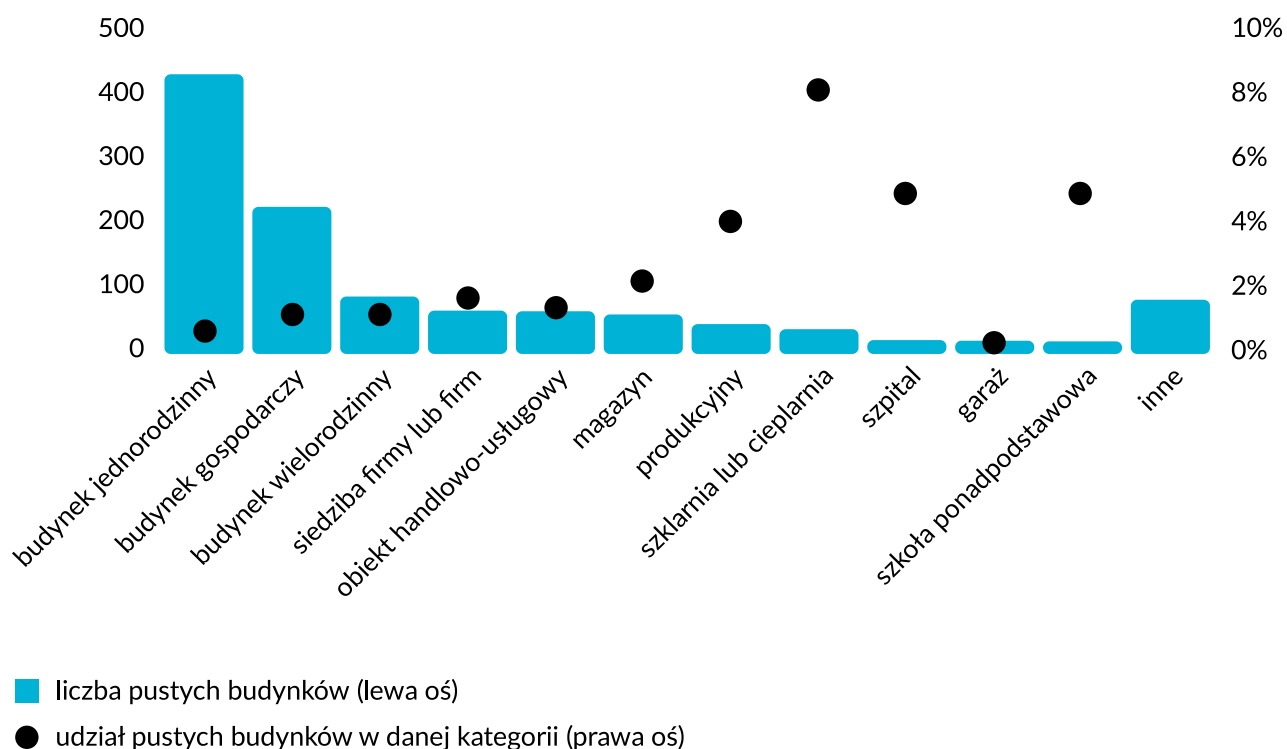


Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy BDOT

89 Najwyższa Izba Kontroli (2024), Gospodarowanie pustostanami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu m. st. Warszawy. Informacja o wynikach kontroli; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29081,vp,31914.pdf>

90 Frankowski, J., Sokołowski, J., Mazurkiewicz, J., Prusak, A. (2024). Mapowanie ubóstwa energetycznego na podstawie danych administracyjnych. IBS Research Report 01/2024.

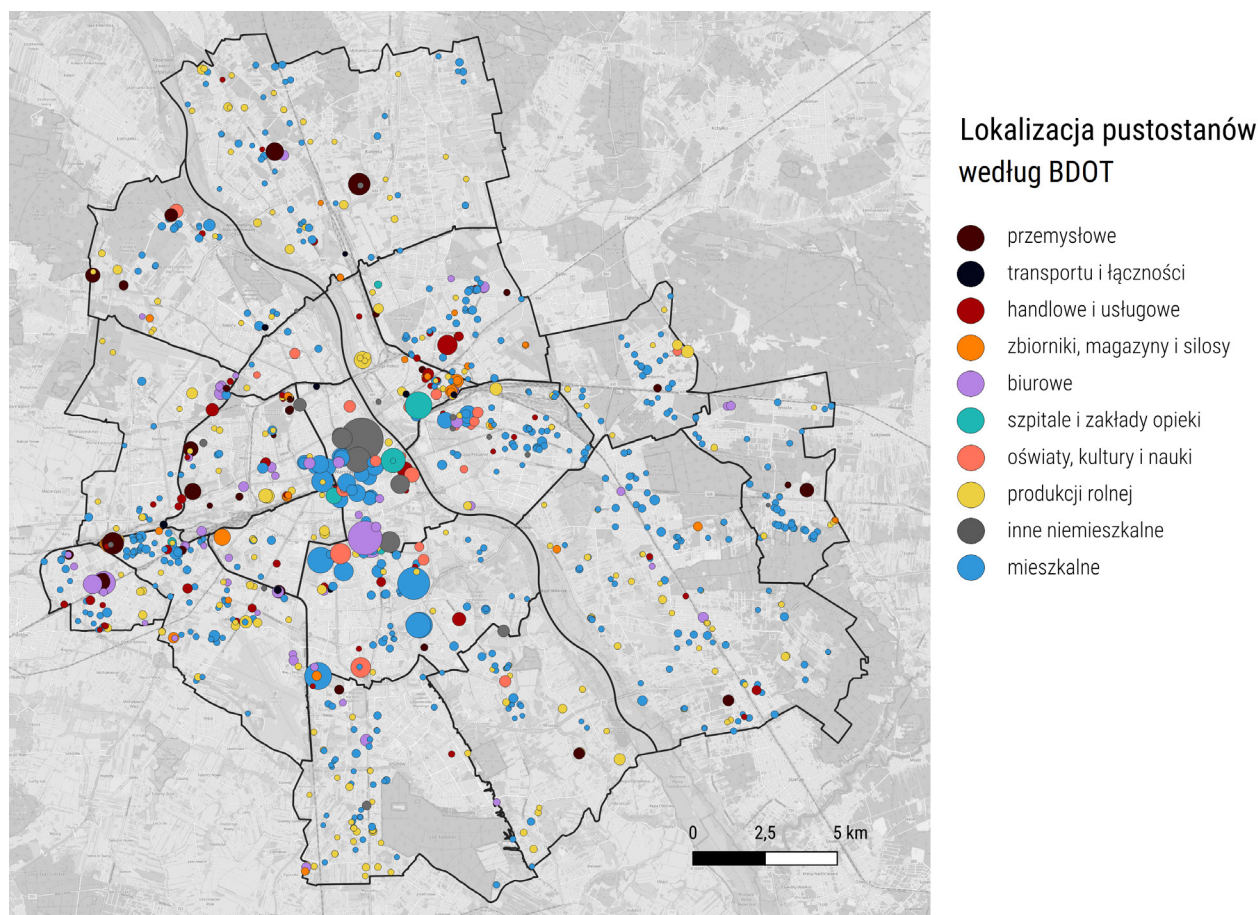
Wykres 4. Liczba i udział pustych budynków w Warszawie ze względu na ich funkcję



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy BDOT

Puste budynki w Warszawie najczęściej można zaobserwować w dzielnicach śródmiejskich: Pradze Północ, Włochach, Woli i Śródmieściu; stanowią one powyżej 1% wszystkich budynków. W liczbach bezwzględnych najwięcej znajduje się w dzielnicy Wawer, jednak ich udział tamże pozostaje stosunkowo niewielki. Puste budynki o największej powierzchni użytkowej znajdują się w najlepszych lokalizacjach: w Śródmieściu i na Mokotowie, natomiast ograniczeniem w ich ewentualnym wykorzystaniu pozostają roszczenia oraz położenie np. na terenie instytucji państwowych (np. wojskowych). Jeśli chodzi o ich funkcje, są one rozłożone relatywnie równomiernie w poszczególnych dzielnicach; widoczny jest duży udział biur w Śródmieściu i na Mokotowie, obiektów przemysłowych w północnej i zachodniej części miasta, a także budynków produkcji rolnej na obrzeżach. Rozmieszczenie zniszczonych i nieczynnych budynków w Warszawie jest tym samym również związane z profilem społeczno-ekonomicznym poszczególnych terenów, jak i ich historią właścicielską.

Mapa 1. Puste budynki według bazy danych BDOT w Warszawie

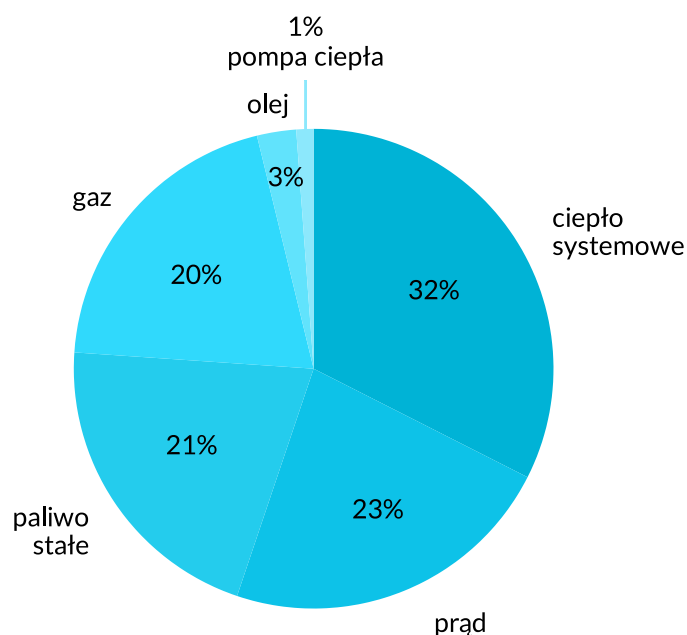


Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych BDOT i podkładu OpenStreetMap

CEEB: Budynki niemieszkalne z nieużytkowanym źródłem ciepła

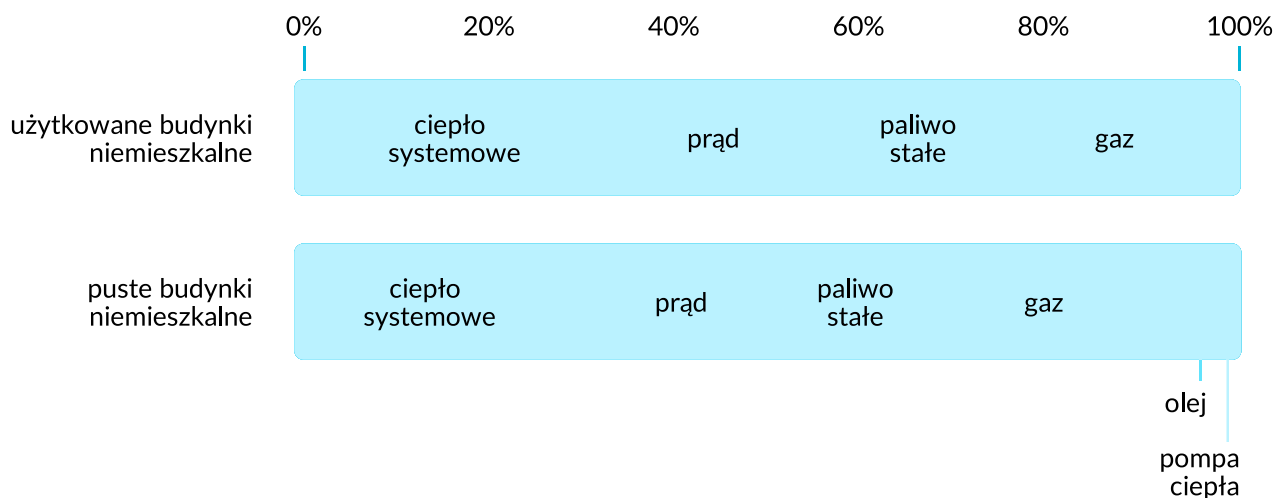
Według danych CEEB w Warszawie istnieje 1616 pustych budynków niemieszkalnych, zdefiniowanych przez brak eksploatacji źródeł ciepła. Najwięcej takich budynków znajduje się w dzielnicach: Mokotów (183), Wawer (141), Śródmieście (136), Włochy (134), Białołęka (124) oraz Wola (118). Wartości te są wyższe niż w bazie danych BDOT ze względu na bardziej liberalne podejście w stosunku do klasyfikacji budynków (w BDOT figurują zwykle budynki nieczynne i zniszczone w bardzo złym stanie). Większość z nich jest podłączona do miejskiej sieci ciepłowniczej (536), ewentualnie posiada ogrzewanie gazowe (314) lub elektryczne (375). W porównaniu do budynków użytkowanych, widoczny jest wyższy udział budynków z ogrzewaniem na paliwa stałe, jak i z ciepłem systemowym (Wykres 6). Dostęp do źródła ciepła, w szczególności do miejskiej sieci ciepłowniczej, stanowi sporą zaletę i ułatwienie w potencjalnym zagospodarowaniu budynku niemieszkalnego na cele mieszkaniowe.

Wykres 5. Zainstalowane źródła ciepła w pustych budynkach niemieszkalnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie CEEB

Wykres 6. Zainstalowane źródła ciepła w pustych i użytkowanych budynkach niemieszkalnych

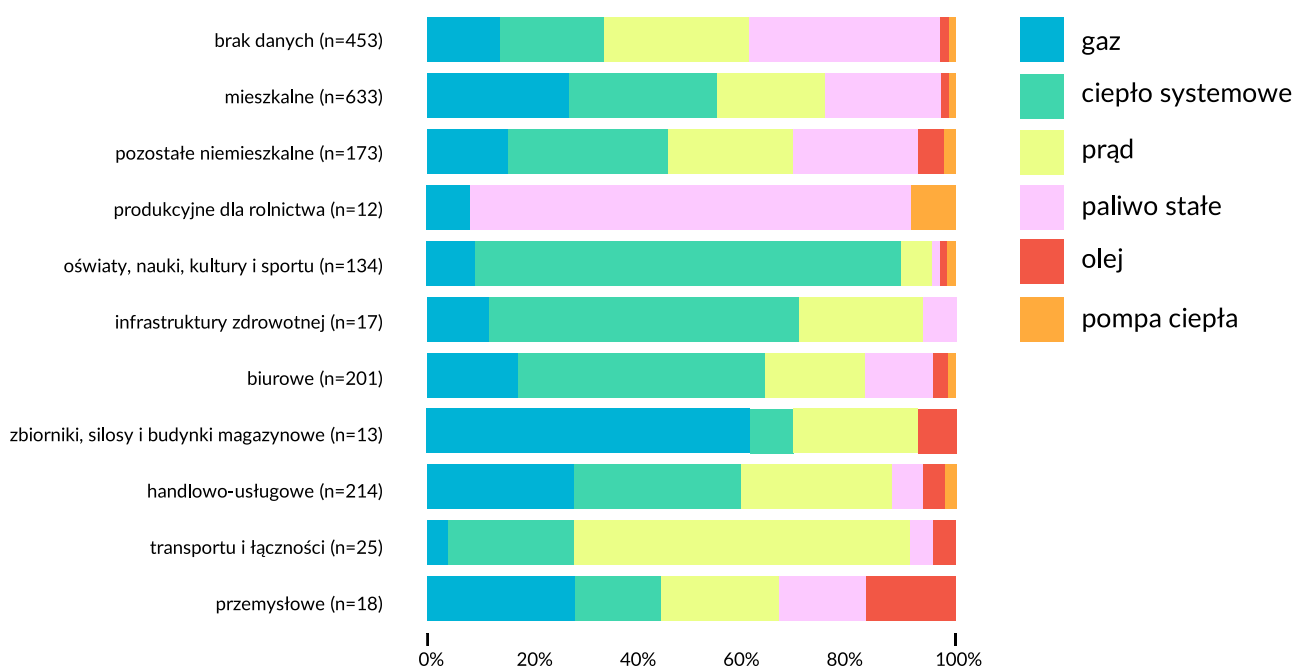


Źródło: opracowanie własne na podstawie CEEB

Na podstawie dopasowania przez punkty adresowe udało się przypisać 80% budynków z BDOT do bazy danych CEEB. Problemy niedopasowania wynikają ze znacznie większej liczby budynków niż samych punktów adresowych, obecności altanek/działek bez regularnego adresu (użytkowanych sezonowo, bez wykorzystywanego ogrzewania), niekompletności danych CEEB, a także skomplikowanego adresowania budynków śródmiejskich,

posiadających oficyny⁹¹. Połączenie tych danych pozwoliło jednak przybliżyć rozkład źródeł ciepła w pustych budynkach ze względu na ich funkcję; na tej podstawie również widoczne jest to, że budynki infrastruktury społecznej (szpitale, oświaty) zazwyczaj posiadają sieć CO i z tego tytułu, a także nieuciążliwości swej funkcji, mogą być potencjalnie najlepiej dostosowane do potencjalnej adaptacji. Pod kątem przyszłych analiz, warto zwrócić uwagę na niespójności między budynkami sklasyfikowanymi jako mieszkalne w BDOT i budynkami, które figurują już jako inne w CEEB⁹²: jest to kolejna przesłanka do tego, by ostrożnie podchodzić do wskazania ich właściwej funkcji i statusu i, jeśli chodzi o aktualność rekordu, opierać się na możliwie najświeższych informacjach.

Wykres 7. Zainstalowane źródła ciepła w pustych budynkach niemieszkalnych w podziale na funkcję budynku



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDOT i CEEB

SEIZBIL: Puste budynki niemieszkalne w zasobie miasta

Wśród pustych budynków niemieszkalnych w Warszawie większość (237) klasyfikowana jest jako budynki użytkowe. Mimo że jest to kategoria dość pojemna i znajdują się w niej budynki różnego rozmiaru, pełniące wcześniej różne funkcje (najczęściej budynki mieszkalne; inne lub handlowo-usługowe według BDOT), obiekty te można stosunkowo łatwo zagospodarować na cele mieszkaniowe ze względu na brak szczególnych ograniczeń infrastrukturalnych. Najwięcej pustych budynków użytkowych znajduje się w dzielnicach Praga-Południe (45), Śródmieście (47) i Praga-Północ (38). Ponadto, ponad połowa z nich posiada powierzchnię użytkową powyżej 100 m², co również sprzyja zagospodarowaniu ich na cele mieszkaniowe. Budynki z innych kategorii – w tym np. biurowe, kulturalne i oświatowe czy handlowe, stanowią stosunkowo niewielką część pustych budynków

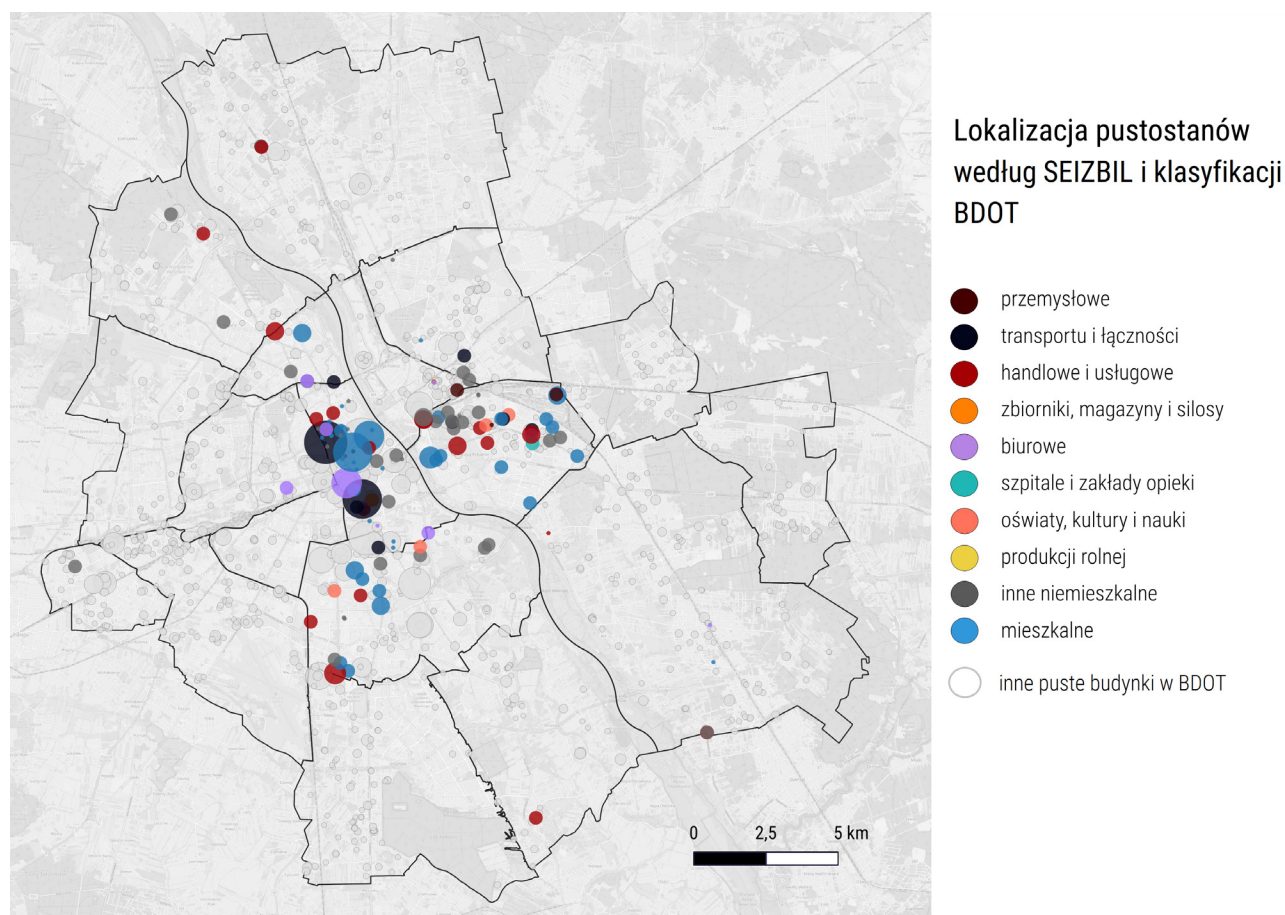
91 Więcej na ten temat: Frankowski, J., Sokołowski, J., Mazurkiewicz, J., Prusak, A. (2024). Mapowanie ubóstwa energetycznego na podstawie danych administracyjnych. *IBS Research Report 01/2024*.

92 Dane z deklaracji CEEB również zawierają liczne błędy – np. brak wskazań eksploatowanych źródeł ciepła lub sieci ciepłowniczej w działających obiektach (osoba wypełniająca deklarację wskazywała np. tylko zainstalowane źródła).

w zasobie miasta. Do ogólnej liczby budynków użytkowych, klasyfikowanych jako niemieszkalne pod kątem ich ew. adaptacji należy jednak podejść ostrożnie, ponieważ zaliczają się do niej garaże, które nie powinny być w ogóle brane pod uwagę w kwestii zagospodarowania na cele mieszkalne.

Problem nieuregulowanego stanu prawnego warszawskich pustostanów jest mniejszy wśród budynków niemieszkalnych niż mieszkalnych. Dane miejskie wskazują jedynie 46 takich budynków, spośród których najwięcej (11) znajduje się na Pradze-Południe. Również ograniczenie związane ze statusem zabytku dotyczy jedynie 73 warszawskich budynków niemieszkalnych, znajdujących się przede wszystkim w dzielnicach Praga-Północ i Śródmieście. Przykładem takiego budynku jest kompleks młyński Michła wybudowany na przełomie XIX i XX wieku, przez lata pełniący funkcje zakładu produkcyjnego, od lat 90. XX wieku popadający w ruinę. Mimo objęcia dawnego młyna statusem zabytku w 2010 roku i planów jego rewitalizacji, budynek wciąż stoi pusty i ulega zniszczeniu. Istotnym ograniczeniem, zwłaszcza w kontekście szybkiej adaptacji warszawskich pustych budynków niemieszkalnych na cele mieszkaniowe jest stan techniczny budynków. Niemalże 1/3 z nich została wybudowana przed 1945 rokiem. W większości są to nieruchomości w stanie dostatecznym, przy czym w niektórych dzielnicach, np. na Pradze-Południe, występuje koncentracja pustostanów w złym stanie technicznym.

Mapa 2. Puste budynki według bazy danych SEIZBIL na tle pustych budynków BDOT



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych SEIZBIL, BDOT i podkładu OpenStreetMap. Wielkość sygnatury oznacza liczbę pustych lokali pod danym adresem.

Podsumowanie

Zarówno dane CEEB oraz dane miejskie SEIZBIL wskazują na stosunkowo niewielką liczbę pustych budynków niemieszkalnych w Warszawie. Ograniczenia typowe dla warszawskich nieruchomości, takie jak nieuregulowany stan prawny czy status zabytku, dotyczą tylko stosunkowo niewielkiej części z nich. W znacznej części budynki te są również podłączone do miejskiej sieci ciepłowniczej, co stanowi istotną zaletę i niweluje potencjalne koszty związane z wymianą lub procesem podłączania budynku do źródła ciepła. Dodatkowo, znaczna część pustych budynków niemieszkalnych pełniła wcześniej funkcje pozwalające na stosunkowo łatwe ich przekształcenie na cele mieszkaniowe oraz posiada odpowiednio dużą powierzchnię użytkową. Adaptacja tych budynków do celów mieszkalnych wymagałaby sporych nakładów na remonty generalne, obejmujące swoim zakresem nie tylko dostosowanie budynków do potrzeb przyszłych mieszkańców, ale także poprawę stanu technicznego. Mimo to, zasób pustych budynków niemieszkalnych w Warszawie można uznać za obiecujący pod kątem adaptacji z uwagi na mniejsze bariery administracyjne związane z nieuregulowanym stanem prawnym (w por. z nieruchomościami mieszkaniowymi), statusem zabytku czy dość dobrym wyposażeniem w media. Pojawiły się w ostatnich latach adaptacje różnych, pustych budynków niemieszkalnych na mieszkalne. Przykładem może być adaptacja starego biurowca przy ul. Solec, wykorzystywanego kilkanaście lat temu przez instytucje prywatne i samorządowe na prywatny dom studencki; większość przekształcanych pustych budynków niemieszkalnych staje się centrami usługowymi.

Dąbrowa Górnicza

Sytuacja mieszkaniowa w mieście

Dąbrowa Górnicza jest największym obszarowo miastem Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej. Z powierzchnią 188,73 km² zajmuje równocześnie dziesiąte miejsce w Polsce. Zgodnie z danymi BDL GUS, Dąbrowa Górnicza jest zamieszkiwana przez ponad 113 tys. osób; dane meldunkowe z 2023 r. wskazują liczbę 106,4 tys. zameldowanych, w tym 105,4 tys. na pobyt stały. Co warto podkreślić, liczba ludności w Dąbrowie Górniczej maleje systematycznie od początku XXI wieku. W okresie 2000-2023 populacja miasta skurczyła się o ponad 19 tys. (co stanowi 15% mieszkańców). W mieście obserwuje się tendencję starzenia się społeczeństwa. W latach 2003-2023 odsetek mieszkańców w wieku 65 lat i więcej w populacji podwoił się i na koniec tego okresu wynosił blisko 25%. W tym samym okresie udział osób poniżej 18 roku życia spadł z 18% do 15,5%.

Dąbrowa Górnicza podlega dynamicznym przemianom w związku z procesem transformacji energetycznej i zmianie profilu ekonomicznego regionu, tradycyjnie związanego z przemysłem ciężkim. Obecnie stanowi północno-wschodnią część Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego i Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz wschodnią część województwa śląskiego. Jest największym ośrodkiem przemysłowym Zagłębia, częścią Katowickiej Strefy Ekonomicznej, a korzystne usytuowanie miasta pod względem infrastruktury drogowej i kolejowej oraz obecności terminalu przeładunkowego w Sławkowie sprawia, że stanowi ważne centrum logistyczne. Zachodzące zmiany warunkują z jednej strony potrzebę udostępniania i rozwijania terenów inwestycyjnych, a z drugiej potrzebę ponownego zagospodarowania terenów i budynków pozostających po zakończeniu działalności przemysłowej. Równocześnie, miasto posiada atrakcyjne i bogate przyrodniczo strefy rekreacyjne. W Dąbrowie Górniczej znajduje się zespół czterech jezior Pogoria, Park Zielona, Pustynia Błędowska, obszary Natura 2000 i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Duża jest też powierzchnia lasów w mieście. Kompleksy leśne zajmują powierzchnię ponad 49 km², co stanowi ponad ¼ powierzchni miasta. Znaczna część to obszary chronione i regionalne korytarze ekologiczne z fragmentami newralgicznymi dla zachowania ich ciągłości.

W Dąbrowie Górniczej znajduje się ponad 14,4 tys. budynków mieszkalnych z 52 tys. mieszkań (według BDL GUS). Przeciętne mieszkanie w 2023 roku składało się z 3 pokoi i miało powierzchnię 63,5 m². Zasób komunalny liczył około 3 000 mieszkań, co stanowi niespełna 6% całości. Gęstość zabudowy miasta jest zróżnicowana. Intensywna zabudowa obejmuje obszar śródmieścia Dąbrowy Górniczej oraz blokowych osiedli mieszkaniowych i występuje głównie w południowo-zachodnim, niewielkim fragmencie miasta. Śródmieście tworzy zabudowa pochodząca sprzed 1945 roku oraz z lat 50. i 60. XX wieku. Nie stanowi jednak wyraźnie wydzielonego obszaru; w mieście nie wykształcił się też obszar historycznego centrum.

Cechą charakterystyczną Dąbrowy Górniczej jest obecność terenów i obiektów industrialnych bezpośrednio w sąsiedztwie zabudowy miejskiej. Obiekty związane są z tradycyjną bazą przemysłową miasta (np. obszar Huty Bankowa czy teren poprzemysłowy po dawnej fabryce obrabiarek „Defum”). Także osiedla blokowe w południowo-zachodniej części miasta (Śródmieście) oraz dzielnicy Gołonóg, powstały w dużej mierze w okresie budowy Huty Katowice (lata 70. XX wieku). W ostatnich pięciu latach w mieście powstało ponad 820 nowych budynków i oddano do użytku blisko 1,5 tys. mieszkań. Większość budynków oddawanych do użytku w ostatniej dekadzie stanowiły budynki jednorodzinne. Także 88% pozwoleń na budowę wydanych w 2024 roku dotyczyło budynków jednorodzinnych. Sytuacja ta wskazuje na trend powolnego rozlewania się miasta na obszary wiejskie w jego granicach. Jest to ważne zjawisko, ponieważ presja urbanizacyjna dotyczy terenów o znaczących walorach przyrodniczych i krajobrazowych kosztem zmiany ich charakteru.

Ceny nieruchomości w Dąbrowie Górniczej systematycznie rosną od 2016 roku. Średnia cena transakcyjna lokalu mieszkaniowego na wolnym rynku wynosiła 5,5 tys. zł. m² na koniec 2024 roku⁹³. Z kolei koszt najmu mieszkania o powierzchni do 40 m² wynosił w tym samym okresie średnio 1 573 zł, a o powierzchni 40-59 m² – 2 141 zł⁹⁴. Ceny najmu są wyższe niż w sąsiednich miastach (Będzin, Sosnowiec). Co warte podkreślenia, niewystarczająca oferta mieszkaniowa uwzględniająca różny status materialny mieszkańców została wskazana jako słaba strona rynku mieszkaniowego w Strategii Rozwoju Miasta Dąbrowa Górnicza 2030.

Działania samorządu wobec zasobu mieszkaniowego

Polityka mieszkaniowa jest szczególnie ważnym obszarem działania samorządu. W 2017 roku przeprowadzono kompleksową diagnozę sytuacji mieszkaniowej i przyjęto priorytetowe kierunki rozwoju w dokumencie pod nazwą „Polityka mieszkaniowa gminy Dąbrowa Górnicza na lata 2018–2027”. Strategia ta jest przykładem kompleksowego podejścia do prowadzenia polityki mieszkaniowej. Zawarte w niej działania i instrumenty skierowane są do gospodarstw domowych o różnej sile nabywczej i różnej strukturze wiekowej oraz do sektora prywatnego i deweloperskiego. Celem jest optymalizacja działań samorządu i wsparcie rozwoju lokalnego rynku mieszkaniowego.

Dąbrowa Górnicza na koniec 2023 roku dysponowała 2 941 lokalami, z czego 45% stanowią lokale w budynkach należących do gminy, a pozostałe mieszkania zlokalizowane są w budynkach wspólnot i spółdzielniach mieszkaniowych. W niniejszym zasobie miasto dysponuje 885 mieszkaniami z najmem socjalnym⁹⁵. Do zawarcia umowy najmu lokalu z zasobu gminy na koniec 2023 r. zakwalifikowano 339 gospodarstw domowych, a 451 kolejnych

93 Barometr rynku nieruchomości IMARS, <https://imars.pl/lokale-mieszkalne/>

94 OtoDom Analytics, Aktualne ceny ofertowe mieszkań i domów i ceny najmu w 40 największych miastach, <https://www.otodom.pl/wiadomosci/dane/otodom-analytics/dane-otodom-aktualne-ceny-ofertowe-mieszkan-i-domow>

95 Raport o stanie Gminy Dąbrowa Górnicza za 2023 rok, <https://www.bip.dabrowa-gornicza.pl/5856/dokument/182206>

oczekiwało na najem. Mieszkania komunalne w Dąbrowie Górniczej oferowane są na bardzo korzystnych warunkach. Stawka bazowa czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego nie uległa zmianie od 1 sierpnia 2015 roku i wynosi 8,38 zł/miesiąc. Nie uległa zmianie również stawka czynszu za najem socjalny lokalu i tymczasowe pomieszczenie, która wynosi 50% stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy, tj. 1,80 zł/m². Korzystne warunki najmu przekładają się na wysoką ściągłość należności za czynsz za lokale mieszkalne, która wyniosła 95%. Ściągłość czynszu z tytułu najmu socjalnego w roku 2023 wynosiła 55%. Działaniami, których celem jest zwiększenie zasobów mieszkaniowych gminy jest pozyskiwanie lokali w wyniku zmiany przeznaczenia obiektów budowlanych, tj. adaptacja lokali użytkowych na lokale mieszkalne oraz remonty pustostanów. W 2023 roku w wyniku takich adaptacji pozyskano 4 lokale na najem socjalny, a inwestycje w pustostany objęły 58 lokali. Miasto planuje też budowę nowych budynków komunalnych.

Poza zarządzaniem zasobem komunalnym, miasto realizuje politykę mieszkaniową z wykorzystaniem upowszechnionych form realizacji budownictwa mieszkaniowego na wynajem, takich jak Towarzystwo Budownictwa Społecznego (TBS). Miasto wdraża też nowe modele zarządzania zasobem mieszkaniowym, takie jak Społeczne Agencje Najmu (SAN). W zakresie rozwoju budownictwa społecznego, władze miasta zdecydowały o przystąpieniu do Regionalnego Towarzystwa Budownictwa Społecznego w Chorzowie, działającego od 1997 r. W 2023 roku została rozpoczęta budowa trzech siedmiopiętrowych bloków w formule TBS. Jest to pierwsza tego typu inwestycja w mieście. W budynkach znajdują się lokale o zróżnicowanych metrażach, od 31 do 90 m². Łącznie powstanie 168 mieszkań, po 56 w każdym budynku. Oddanie budynków do użytku planowane jest na 2026 rok.

Z kolei w styczniu 2021 r. Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej przyjęła uchwałę w sprawie poparcia działań Prezydenta Miasta w celu utworzenia Społecznej Agencji Najmu. SAN to instytucja pośrednicząca pomiędzy prywatnymi właścicielami mieszkań na wynajem a osobami, które chcą wynająć mieszkanie i spełniają określone kryteria. Podmiot ten dzierżawi mieszkania od ich właścicieli, gwarantując utrzymanie lokali w dobrym stanie technicznym, terminowe uiszczanie czynszu oraz stabilność najmu. To pozwala na pozyskiwanie lokali poniżej stawek rynkowych i udostępnianie ich osobom, które nie są w stanie samodzielnie wynająć mieszkania. SAN w Dąbrowie Górniczej rozpoczęła działalność w 2023 roku jako wspólne przedsięwzięcie miasta i Fundacji Habitat for Humanity Poland. W ramach SAN oferowanych jest 30 dostępnych cenowo mieszkań na wynajem oraz pakiet usług wspierających dostosowanych do potrzeb uczestnika programu. Oferta kierowana jest do mieszkańców Dąbrowy Górniczej w trudnej sytuacji życiowej, w tym przede wszystkim młodych rodzin o niskich dochodach, osób wychowujących samotnie dzieci, osób z niepełnosprawnościami, seniorów, wychowanków pieczy zastępczej, osób w kryzysie bezdomności.

Dąbrowa Górnicza prowadzi kompleksową politykę społeczną skierowaną w szczególności do grup o szczególnych potrzebach, w tym programy wsparcia mieszkańców w uzyskaniu i utrzymaniu mieszkania. Celem jest zapewnienie mniej zamożnym gospodarstwom domowym odpowiednich warunków mieszkaniowych, a działania obejmują bezpośrednie wsparcie finansowe oraz wsparcie doradcze w ramach pracy socjalnej. W 2023 roku 856 rodzin skorzystało z dodatku mieszkaniowego, a w ramach tej pomocy wypłacono 2 527 dodatków mieszkaniowych dla najemców lokali gminnych. Wsparcie objęło osoby mieszkające w gospodarstwach domowych o niskich dochodach. Dodatkowo, pomocą w regulowaniu należności za mieszkanie i ograniczeniu zadłużenia objęto 106 osób⁹⁶. Ponad 62% osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w Dąbrowie

96 Raport o stanie Gminy Dąbrowa Górnicza za 2023 rok, <https://www.bip.dabrowa-gornicza.pl/5856/dokument/182206>

Górnicy w 2023 roku stanowiły osoby żyjące poniżej kryterium dochodowego⁹⁷, które dla osoby samotnie gospodarującej 776 zł, a dla osoby w rodzinie 600 zł⁹⁸.

Ubóstwo jest główną powodem wsparcia mieszkańców Dąbrowy Górniczej w ramach systemu pomocy społecznej (według BDL GUS). W 2023 roku 27% wszystkich udzielonych świadczeń stanowiło wsparcie finansowe wynikające z trudnej sytuacji materialnej. Drugą najważniejszą przyczyną wsparcia mieszkańców jest niepełnosprawność (21%) oraz długotrwałe choroby (15%). Według danych Narodowego Spisu Powszechnego, w 2021 roku liczba osób z niepełnosprawnościami w Dąbrowie Górniczej wynosiła 16,8 tys. osób, z czego 56% stanowiły kobiety⁹⁹. Dane wskazują też, że wśród osób z niepełnosprawnościami w mieście ponad połowę stanowią osoby powyżej 60 roku życia¹⁰⁰.

Puste budynki niemieszkalne w mieście – skala i możliwości adaptacji

Ze względu na konieczność zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niższych dochodach, samorząd miejski postrzega remonty pustych budynków jako szansę na zwiększenie zasobu mieszkaniowego. Według danych BDL GUS, w zasobach Dąbrowy Górniczej w 2022 roku znajdowały się 223 puste lokale, z których 148 wymagało remontu. W dokumentach strategicznych miasta planuje się przeprowadzenie rokrocznie generalnych remontów 40 takich lokali w latach 2022-2026¹⁰¹. Pozwoli to na ponowne zasiedlenie 200 odnowionych mieszkań. W 2023 roku środki na realizację remontów pochodziły z Banku Gospodarstwa Krajowego (50 pustostanów), umów z wykonawcami zewnętrznymi (4 pustostany) oraz środków własnych Miejskiego Zarządu Budynków Mieszkalnych (4 lokale). Ważną przesłanką tych działań jest nie tylko poprawa stanu technicznego budynków, ale też zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom lokali i podniesienie standardów zamieszkania.

Co ważne, w zasobie mieszkaniowym miasta istnieją budynki, których stan techniczny powoduje, że przeprowadzenie remontu jest nieefektywne ekonomicznie. W planach miasta jest wyburzenie do 2026 roku 12 takich budynków, po wcześniejszym wyłączeniu z użytkowania 104 znajdujących się tam lokali. Głównym powodem tej sytuacji jest wiek budynków, ponieważ większość z nich (75%) powstała przed 1900 rokiem, a tylko jeden w latach 60. XX wieku.

BDOT: Budynki nieczynne i zniszczone

Według BDOT, w Dąbrowie Górniczej w 2023 r. znajdowało się 28,3 tys. budynków, spośród których mieszkalne stanowiły 54%, a niemieszkalne pozostałe 46%. Liczba pustych budynków według BDOT wyniosła 269,

97 Diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych Gminy Dąbrowa Górnicza – aktualizacja 2024, <https://www.bip.dabrowa-gornicza.pl/5827/dokument/167584>

98 Wyższe kryterium dochodowe obowiązuje w przypadku świadczeń realizowanych w ramach Programu Rządowego "Posiłek w szkole i w domu".

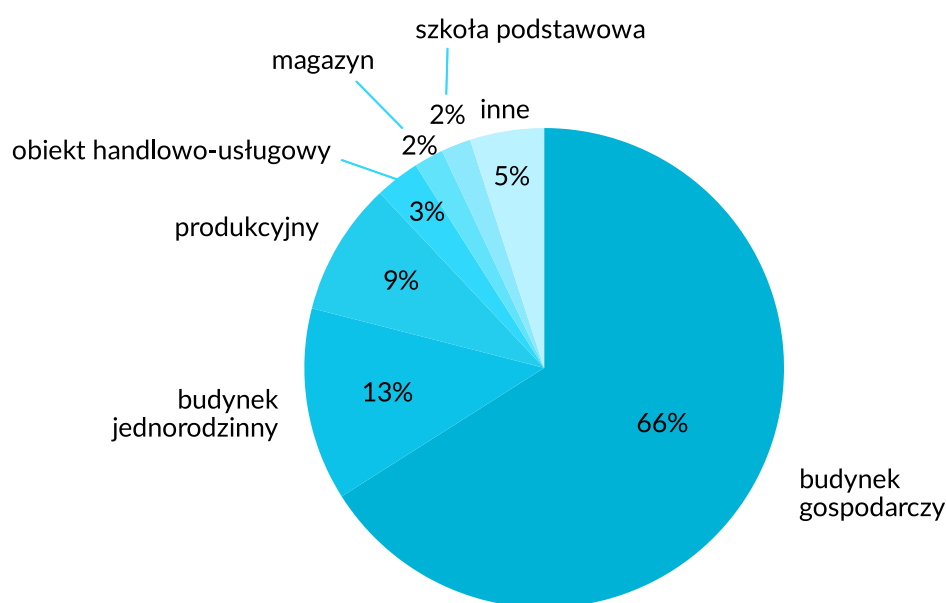
99 BDL GUS, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021, <https://bdl.stat.gov.pl>.

100 Program działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami na lata 2022 –2026, <https://www.bip.dabrowa-gornicza.pl/5918/dokument/155932>

101 Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Dąbrowa Górnicza na lata 2022-2026

co przełożyło się na niecały 1% zasobu budynków ogółem. Ponad 2/3 w tej grupie stanowiły budynki wspomagające funkcję gospodarczą, głównie rolniczą. Tak duży udział tego typu zasobu wynika z wielkości miasta i struktur osadniczych jego dzielnic, stanowiących niegdyś obszary wiejskie. Na kolejnych miejscach znajdują się opuszczone budynki mieszkalne, głównie jednorodzinne (13%), a także budynki produkcyjne (9%). Liczba pozostałych typów opuszczonych budynków jest już jednocyfrowa (kolejno są to obiekty handlowo-usługowe, magazyny oraz budynki należące do szkoły podstawowej)¹⁰². Spoglądając na strukturę, największy udział puste budynki mają w przypadku obiektów szkół podstawowych (10%) i obiektów produkcyjnych (2,5%). Podobnie jak w przypadku Warszawy, ogólna liczba pustych budynków na tle statystyk dla podobnych obiektów w całej Polsce nie jest duża, co wskazuje na relatywnie intensywne użytkowanie istniejących zasobów w obrębie Dąbrowy Górniczej.

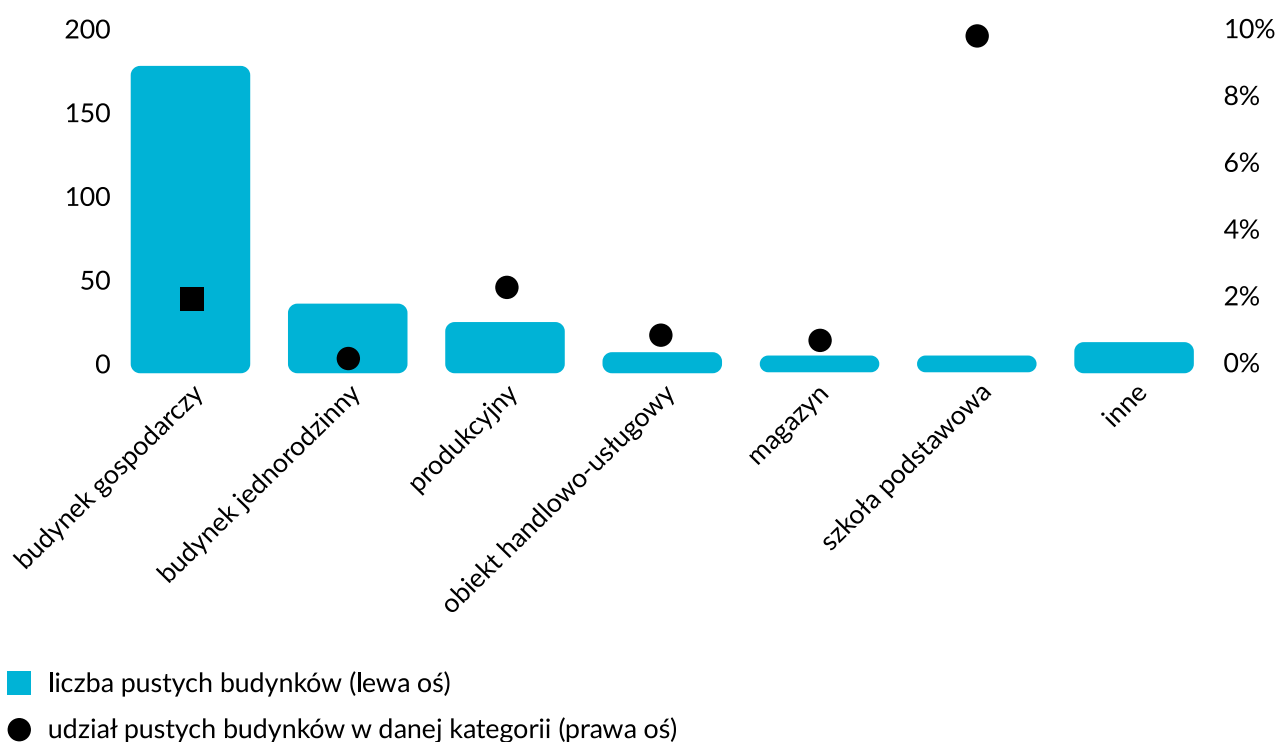
Wykres 8. Struktura pustych budynków w Dąbrowie Górniczej



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy BDOT

¹⁰² Jest to prawdopodobny błąd w klasyfikacji BDOT, ponieważ w państwowym rejestrze budynki Zespołu Szkół Muzycznych im. M. Spisaka figurują jako obiekty „nieczynne”. W momencie realizacji niniejszego raportu, Zespół Szkół Muzycznych funkcjonował w tych obiektach.

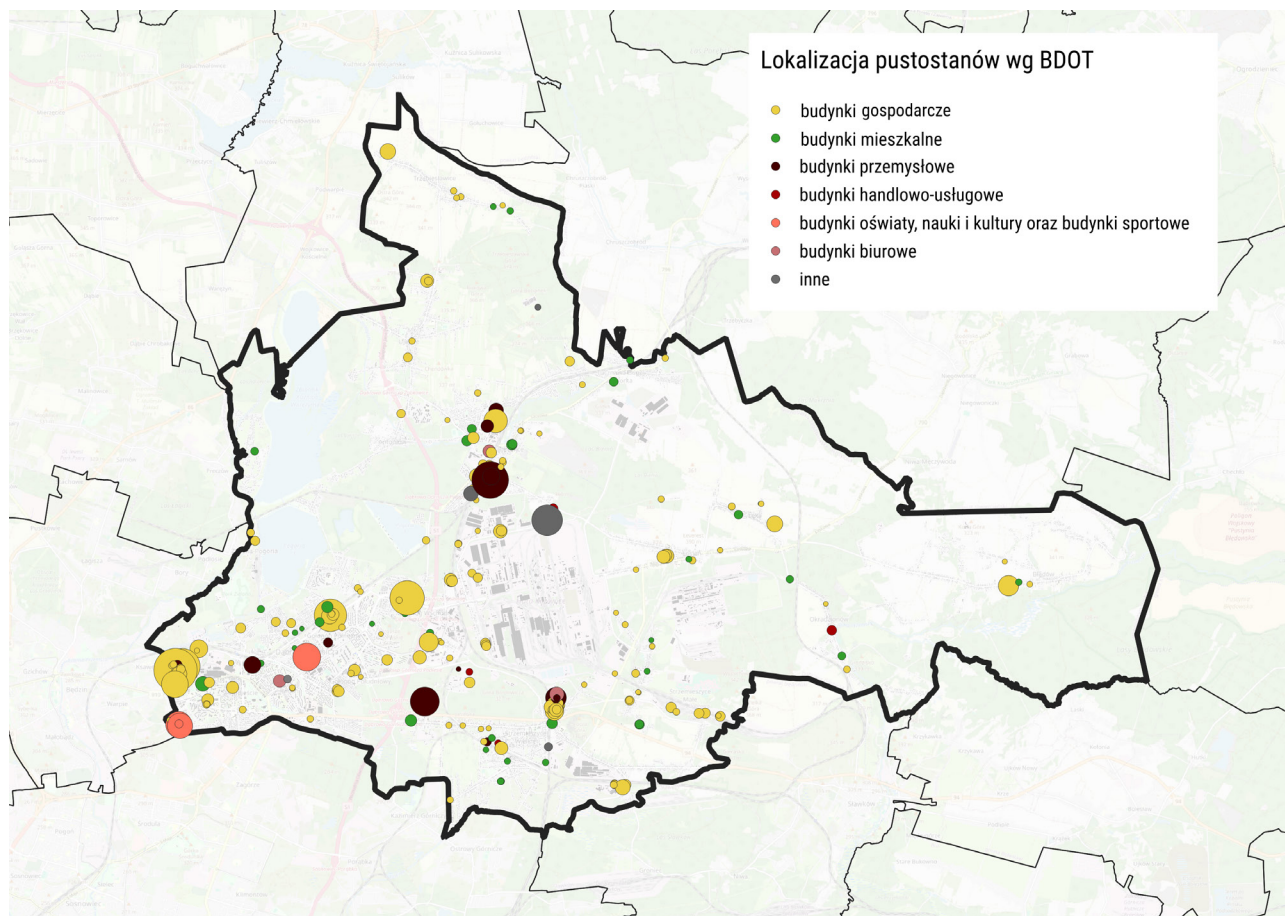
Wykres 9. Liczba i udział pustych budynków w Dąbrowie Górniczej ze względu na ich funkcję



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy BDOT

Puste budynki niemieszkalne w Dąbrowie Górniczej w największym natężeniu i różnorodności występują w południowo-zachodniej, najgęściej zaludnionej części miasta. Znajdują się tam m.in. budynki infrastruktury społecznej, które posiadają największy potencjał przekształcenia na cele mieszkaniowe. Pod względem kubatury obiektów, ich znaczna koncentracja – zarówno przemysłowych, jak i innych okołoprodukcyjnych – występuje na terenie dawnej Huty Szkła Gospodarczego Ząbkowice, Mikrohuty oraz wśród obiektów pozostałych na terenie byłej kopalni węgla kamiennego Paryż i terenie przemysłowym przy ul. Puszkina. Ich potencjał do ponownej adaptacji ze względu na trudną lokalizację oraz poprzednią funkcję jest raczej niewielki: nadają się raczej do lokalizacji innych rodzajów przemysłu i usług lub pod funkcje logistyczne. W rezultacie, liczba nieczynnych lub zniszczonych budynków, które efektywnie nadawałyby się do adaptacji pod funkcje mieszkaniowe jest ograniczona do kilkunastu-kilkudziesięciu obiektów.

Mapa 3. Puste budynki według bazy danych BDOT w Dąbrowie Górniczej

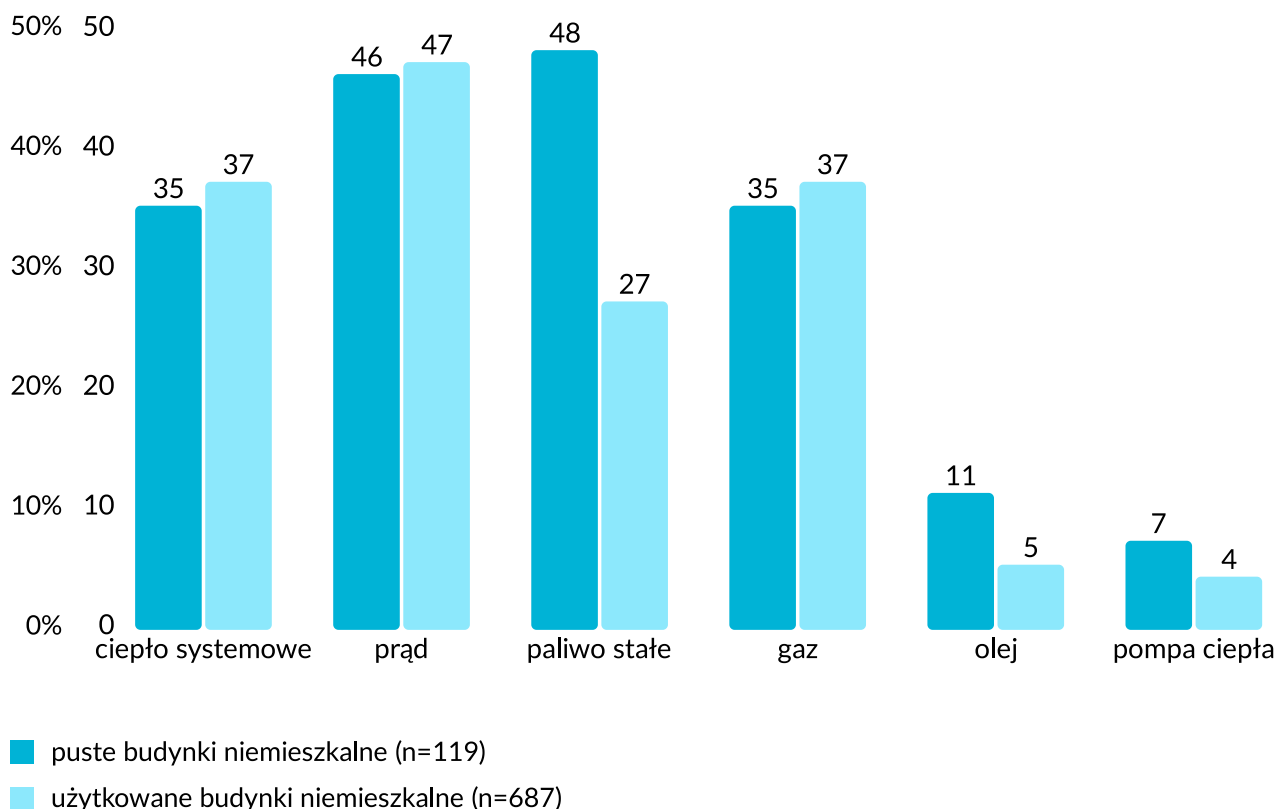


Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych BDOT i podkładu OpenStreetMap

CEEB: Budynki niemieszkalne z nieużytkowanym źródłem ciepła

Według danych CEEB w Dąbrowie Górniczej jest 119 pustych budynków niemieszkalnych, zdefiniowanych przez brak eksploatacji źródeł ciepła. Ich struktura jest inna niż w przypadku BDOT, ponieważ w tym zestawieniu dominują budynki handlowo-usługowe, biurowe, infrastruktury społecznej i przemysłowe. Różnice te mogą wiązać się zarówno z formułą sprawozdawczości (nie jest ona kompletna), jak i faktem, że budynki zlokalizowane pod danym adresem nie muszą posiadać źródła ciepła, np. budynki rolnicze. W porównaniu z użytkowanymi budynkami, w strukturze pustych budynków niemieszkalnych częściej występują źródła na paliwa stałe oraz kotły olejowe. W przeciwieństwie do m.st. Warszawy, udział pustych budynków niemieszkalnych z dostępem do ciepła systemowego jest znacznie niższy, co wynika z niższego pokrycia miasta siecią ciepłowniczą. Znaczący udział instalacji na paliwa stałe widoczny jest zwłaszcza w przypadku pustych budynków produkcyjnych, usługowych, dla rolnictwa, a także w przypadku budynków, dla których brakuje danych adresowych (były to np. budynki ogródków działkowych).

Wykres 10. Zainstalowane źródła ciepła w pustych i użytkowanych budynkach niemieszkalnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie CEEB i BDOT

Podsumowanie

Przystosowanie budynków niemieszkalnych na cele mieszkaniowe wpisuje się w strategię zarządzania zasobem mieszkaniowym w Dąbrowie Górniczej. Jednak zarówno dane CEEB, jak i dane BDOT wskazują na stosunkowo niewielką liczbę pustych budynków niemieszkalnych, które mają potencjał adaptacji na cele mieszkaniowe. Ponadto, budynki te znajdują się często na obszarach słabiej zurbanizowanych, z ograniczonymi możliwościami podłączenia do sieci ciepłowniczej lub gazowej i tym samym, z koniecznością użytkowania indywidualnego źródła ciepła. Sytuacja ta zmniejsza gotowość zasobu mieszkaniowego do adaptacji i podnosi jej potencjalne koszty. Obiektami, które stosunkowo łatwo mogą zostać przekształcone na cele mieszkaniowe są budynki, w których wcześniej funkcjonowały instytucje infrastruktury społecznej.

Rumia

Sytuacja mieszkaniowa w mieście

Rumia jest największym miastem niebędącym siedzibą powiatu w Polsce. Miasto liczy 53 tysiące osób i jest ośrodkiem o dynamicznym wzroście demograficznym, spowodowanym suburbanizacją i uwalnianiem nowych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe. Obok funkcji mieszkaniowej, Rumia pełni również istotną rolę

zaplecza usługowo-logistycznego Trójmiasta, w szczególności Gdyni, z którą jest funkcjonalnie i przestrzennie powiązana. Znaczną część miasta zajmuje także Trójmiejski Park Krajobrazowy, którego ukształtowanie zapewnia wysokie walory naturalne, a także potencjał do wypoczynku i rekreacji. Miasto posiada rozproszony i chaotyczny układ osadniczo-przestrzenny. Od momentu scalenia pięciu wsi tworzących obecną Rumie 70 lat temu, nie udało się w mieście wypracować centrum urbanistycznego, co ugruntowuje wizerunek miasta-sypialni, obsługiwanej pod względem administracyjnym lub rynkopracowym przez Wejherowo i Trójmiasto, z dominującym pasmem transportowym zatłoczonej drogi krajowej nr 6 i linii kolejowej, dzielącym miasto na dwie części.

Funkcja mieszkaniowa jest dominująca w mieście. W Rumi znajduje się ponad 11,1 tys. budynków jednorodzinnych i 1,4 tys. budynków wielorodzinnych, w obrębie których znajduje się 22,1 tys. lokali mieszkalnych. Liczba ta stale rośnie: w ciągu pięciu lat liczba nowych lokali w Rumi wzrosła o 18% (według BDL GUS), głównie za sprawą nowoczesnego budownictwa deweloperskiego na obrzeżach. Większość budynków mieszkalnych stanowią jednak budynki postawione w okresie socjalizmu, obecnie przewymiarowane, o niskim standardzie energetycznym, a także nieefektywnych źródeł ciepła (1/3 zainstalowanych źródeł nadal zasilana jest paliwem stałym, a ponad połowa stanowi gaz). Wśród budynków niemieszkalnych w mieście, przeważają obiekty handlowo-usługowe i przemysłowe, jak i produkcyjne i usługowe dla rolnictwa (nadal znaczną część miasta w północnej części zajmują pola uprawne, coraz intensywniej zabudowywane).

Ceny nieruchomości w Rumi od początku dekady gwałtownie rosną. Według barometru nieruchomości ceny w latach 2010-2019 były one stabilne: od średnio 5 tys. zł za m² w 2010 r. do średnio 6 tys. zł m² na rynku wtórnym. Później zanotowano dynamiczny wzrost, napędzany także inflacją, jak i wzrostem standardu – obecnie średnia cena pod koniec 2024 r. wg portalu Trójmiasto.pl osiągnęła 9,700 zł za m² mieszkania na rynku wtórnym i pierwotnym. W przypadku domów, wygląda to nieco inaczej – cena na pierwotnym to 7,500 PLN za m², a na wtórnym to 6,500 zł m². Wartości te są niewiele niższe niż w sąsiadującej dzielnicy Gdyni (Cisowa), porównywalne do sąsiedniej Redy i wyższe niż w mieście powiatowym – Wejherowie¹⁰³. Sytuacja wynika nie tylko ze wzrostu cen nieruchomości i inflacji, ale także intensywnej działalności deweloperów na obrzeżach miasta – zwłaszcza przy granicy z Redą, oferujących nieco wyższy standard wykończenia budynków. Szybki rozwój budownictwa mieszkaniowego spowodował napływ osób z innych ośrodków (głównie z Trójmiasta), także młodych, dzięki czemu bilans demograficzny miasta nadal jest relatywnie dobry w stosunku do większości ośrodków w Polsce.

W Rumi dominuje własność prywatna i spółdzielcza. Na terenie miasta znajdują się cztery spółdzielnie mieszkaniowe, z największą Spółdzielnią Mieszkaniową Janowo na czele, w której blokach mieszka co dziesiąty mieszkaniec miasta. Wśród własności prywatnej budynków dominują indywidualni właściciele, niekiedy zrzeszeni we wspólnotach mieszkaniowych. Do gminy należy zaledwie 416 mieszkań i mieszka w nich 1,289 osób (NSP 2021), co stanowi nieco ponad 2% wszystkich mieszkańców Rumi. Zasób komunalny miasta należy uznać za niewielki¹⁰⁴, natomiast zwiększył się w tej dekadzie ze względu na inicjatywę SIM i budowę dwóch wielorodzinnych budynków wspartych Funduszem Dopląt, przeznaczonych dla mniej zamożnych mieszkańców.

103 <https://www.trojmiasto.pl/barometr/>

104 Gminny Program Rewitalizacji Gminy Miejskiej Rumia na lata 2017-2030.

Działania samorządu wobec zasobu mieszkaniowego

Liczba osób oczekujących na mieszkanie z gminy nie jest wysoka, a w ciągu ostatnich pięciu lat się jeszcze zmniejszała. Przed pandemią było to ponad 100 osób, obecnie liczba ta dotyczy 84 osób, spośród których co dziewiąty oczekuje na najem lokalu socjalnego. Są to wyłącznie osoby z wyrokiem eksmisyjnym. Miasto stosuje kilka instrumentów, którymi kształtuje politykę mieszkaniową – m.in. wykup mieszkania z 75% bonifikatą (z czego następnie uezbrano środki na wkład własny na wspomnianą inwestycję z Funduszu Dopłat), program najem za remont, a także różnicowanie stawek czynszu. W 2023 r. wyjściowa stawka czynszu wynosiła 6,33 zł za m² dla budynków powstałych przed 2019 rokiem i dwukrotnie więcej dla budynków postawionych w obecnej dekadzie. Podobnie jak w innych miastach, stawka czynszu mogła być obniżona przez brak podstawowych usług (łazienki, kuchni, ogrzewania i gazu sieciowego, ciepłej wody), a także brak prywatności (wspólny korytarz). Na nieco niższe czynsze mogli liczyć także mieszkańcy budynków komunalnych w dzielnicy Szmelta w stosunku do pozostałej części miasta, jak również lokatorzy wynajmujący od miasta lokal na parterze (pod warunkiem braku ogródka).

Kryteria polityki społeczno-mieszkaniowej miasta widoczne były na przykładzie naboru do nowych budynków SIM. Premiowały one dotychczasowych lokatorów komunalnych, nie posiadających prawa własności do lokali mieszkalnych, a także osoby, które ucierpiały w wyniku katastrofy budowlanej lub żywiołowej (każde kryterium po 20 pkt). Większe szanse uzyskania lokalu w SIM miały także rodziny z dużą liczbą dzieci (5 pkt za każde dziecko), najemcy poniżej 35 lat (10 pkt), jak również osoby posiadające orzeczenia o niepełnosprawności członków gospodarstwa domowego (3 pkt)¹⁰⁵. Co ciekawe, za wiek powyżej 65 lat przyznawano tylko 1 pkt. Tym samym, można powiedzieć, że miejska polityka mieszkaniowa premiuje raczej osoby młode, znajdujące się już w systemie wsparcia polityki społecznej i mieszkaniowej. Wskazują na to również deklaracje dokumentów miejskich, które wśród potrzeb miasta wymieniają program mieszkań treningowych, zapowiadając wzrost liczby lokali należących do miasta w perspektywie 10 lat do 613 pomieszczeń.

Trudno sprecyzować wrażliwe grupy społeczne i ich specyficzne potrzeby w mieście. Ankiety prowadzone na potrzeby strategii rozwiązywania problemów społecznych wykazały, że najpoważniejszymi problemami w opinii mieszkańców Rumi są zaśmiecenie krajobrazu i smog, a na dalszych miejscach przestępczość i bezrobocie. Na tej podstawie można spekulować, że istotnym problemem w mieście może być ubóstwo energetyczne (które niekiedy współwystępuje ze smogiem); natomiast deklaracje dotyczące dwóch pozostałych zmiennych nie znajdują swego odzwierciedlenia w sytuacji miasta na tle innych ośrodków. Z kolei wśród najczęstszych powodów otrzymywania pomocy społecznej wskazano ubóstwo, niepełnosprawność oraz długotrwałą chorobę, stąd można ostrożnie założyć, że z perspektywy udzielanej pomocy społecznej to te problemy życiowe mieszkańców w największym stopniu są dla miasta zauważalne i problematyczne. Liczbę osób w kryzysie bezdomności w mieście w 2019 roku oszacowano na około kilkadziesiąt osób¹⁰⁶.

Puste budynki niemieszkalne w mieście – skala i możliwości adaptacji

Puste budynki i pustostany w Rumi nie są bardzo istotnym tematem w polityce miejskiej. Miasto jest relatywnie młode, cały czas intensywnie wspiera rozwój nowej zabudowy i to na niej skupione są główne działania władz miejskich; położenie Rumi również powoduje, że zjawisko pustostanów nie jest trwałe, ponieważ wartość

105 https://rumiasim.pl/storage/2024/03/wniosek_o_zawarcie_umowy_najmu_SIM.pdf

106 Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Miejskiej Rumia na lata 2021-2024

nieruchomości w mieście, z uwagi na bliskość Trójmiasta, jest wysoka. Źródła internetowe na przestrzeni kilkunastu lat wskazują zaledwie incydentalne pożary pustostanów lub zajmowanie opuszczonych lokali przez osoby w kryzysie bezdomności. W ostatniej dekadzie stwierdziliśmy dwa przykłady przekształcenia pustych budynków przez miasto i prywatnego inwestora na inne cele:

- opuszczony budynek jednorodzinny przy ul. Katowickiej został wyburzony i zastąpiony w 2022 roku przez miasto ogólnodostępnym placem edukacyjno-rekreacyjnym, mającym być jednym z mini-centrów lokalnych dla dzielnicy Janowo¹⁰⁷;
- opuszczony budynek handlowy Salonu Komfort, sprzedającego niegdyś materiały do wykańczania wnętrz przy ul. Pomorskiej został zaadaptowany w 2023 roku w nowoczesny obiekt hotelowo-bankietowy, skoncentrowany na organizacji imprez okolicznościowych¹⁰⁸.

Wyburzono także pusty budynek wielorodzinny przy ul. Reja, a w to miejsce rozpoczęto w 2022 roku budowę wspomnianych dwóch nowoczesnych budynków komunalnych z 72 lokalami, wspartych przez Fundusz Dopłat BGK i realizowanych przez SIM w Rumi¹⁰⁹.

Przykłady te wskazują, że Rumia z uwagi na moment rozwojowy prowadzi raczej politykę mieszkaniową, skupioną na zapewnieniu jak największej liczby mieszkań dla nowych mieszkańców niż na renowacji starego zasobu. W świetle sytuacji w kraju, zasób ten nie jest także specjalnie wiekowy (przeważają budynki z lat 1960 – 1989). W Rumi nie ma także zbyt wielu obiektów po dawnych zakładach państwowych, a większość usługowych obiektów prywatnych – z uwagi na atrakcyjność położenia – cały czas działa. W ostatnich latach największą podjętą inwestycją było powołanie SIM-u, który na miejscu starego zasobu postawił dwa nowe budynki komunalne, a także wymiana węglowych źródeł ciepła na osiedlu budynków komunalnych w dzielnicy Szmelta, realizowana z programu KAWKA.

BDOT: Budynki nieczynne i zniszczone

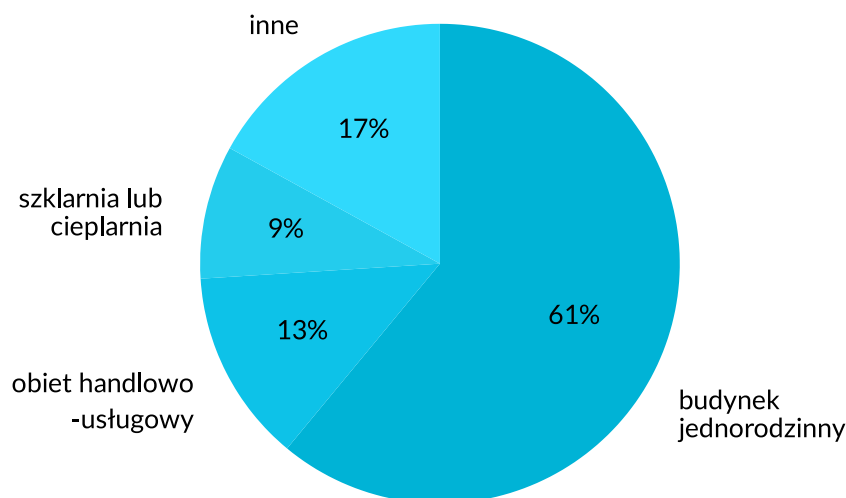
Baza danych BDOT wykazała w Rumi zaledwie 23 budynki, które można zaklasyfikować jako puste budynki niemieszkalne. Tak mała liczba budynków pozwoliła na ich pełną weryfikację. Ponad połowę budynków stanowiły budynki jednorodzinne – były to zazwyczaj obiekty niedokończone, spośród których trzy znajdowały się wzdłuż jednej z głównych ulic miasta (Partyzantów). Z kolei do obiektów handlowo-usługowych należały niewielkie, niski budynek w przeszłości pełniący funkcję warsztatową, a także budynek biurowy przy ulicy Szkutników, wybudowany w latach 90. XX wieku, który prawdopodobnie nadałby się najlepiej na przekształcenie do funkcji mieszkaniowej lub jako obiekt interwencyjny w przypadku np. kryzysu uchodźczego ze względu na obecność podłączenia do mediów. Innym obiektem, wskazanym dzięki bazie BDOT był stary sklep spożywczy przy ul. Różanej, który ze względu na swe niewielkie rozmiary i lokalizację nie mógłby raczej być wykorzystany ponownie.

107 <https://tymczasemwrumi.pl/byl-pustostan-bedzie-kieszonkowy-ogrod/>

108 <https://tymczasemwrumi.pl/co-powstanie-w-budynku-po-komforcie-w-rumi-ul-pomorska/>

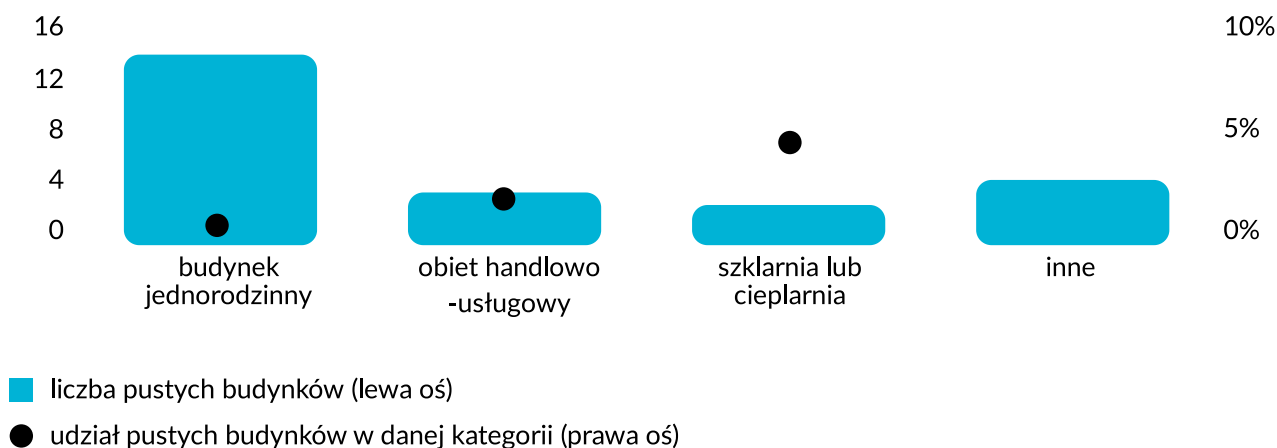
109 https://gwe24.pl/pl/19_wiadomosci-z-regionu/578_rumia/32768_72-mieszkania-dla-mlodych-i-potrzebujacych-powstana-w-rumi.html?id=32768_72-mieszkania-dla-mlodych-i-potrzebujacych-powstana-w-rumi.html

Wykres 11. Struktura pustych budynków w Rumi



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy BDOT

Wykres 12. Liczba i udział pustych budynków w Rumi ze względu na ich funkcję

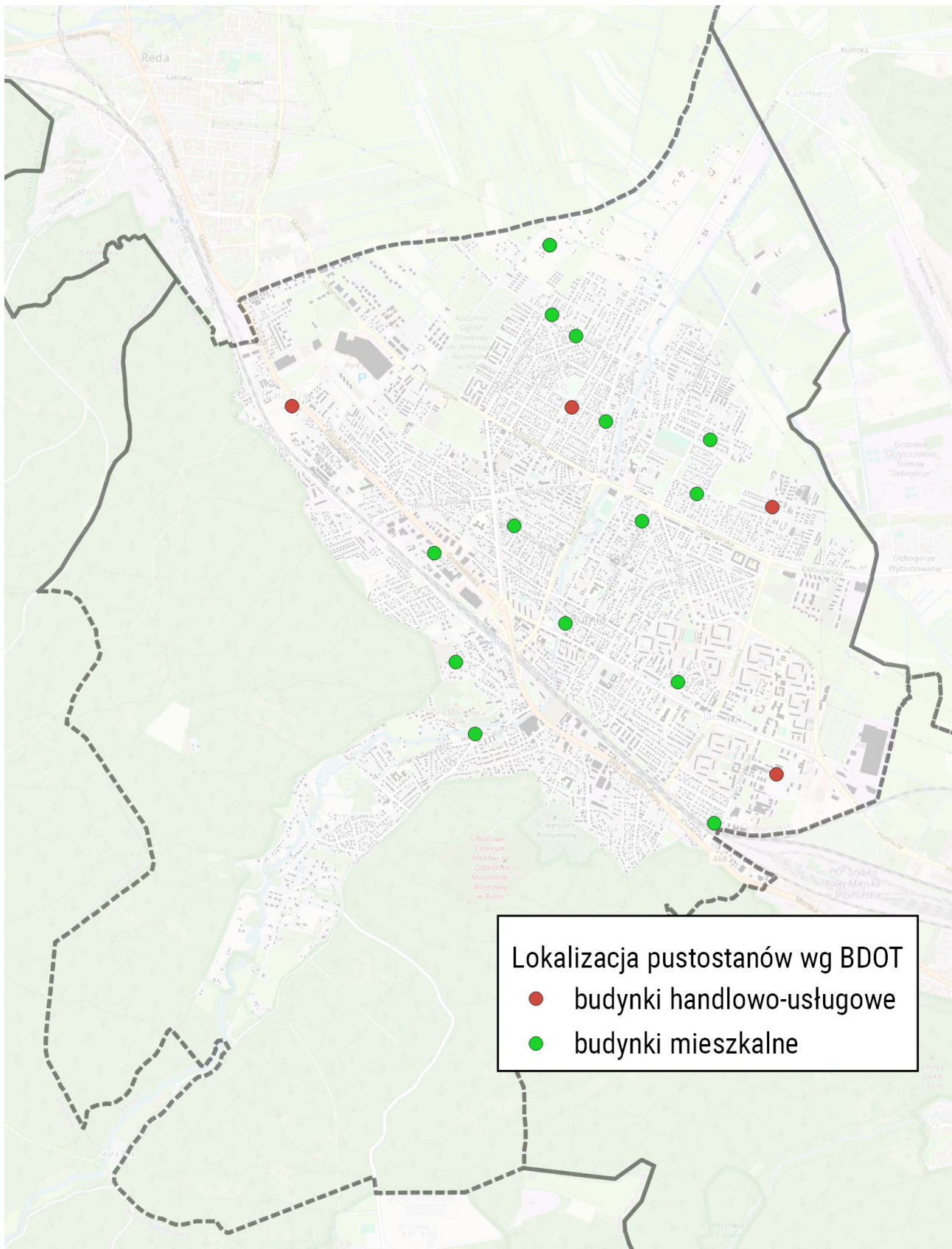


Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy BDOT

Do innych, opuszczonych budynków należy też zaliczyć szklarnie lub cieplarnie¹¹⁰; niegdyś intensywnie rozwijająca się działalność ogrodnicza jest jednak wypierana przez nowe osiedla mieszkaniowe; podobnie stare sklepy towarowe również zostały zastąpione obiektami wielkopowierzchniowymi, wybudowanymi w okresie najsilniejszej presji suburbanizacyjnej. Przekształcenia budynków w Rumi zachodzą bardzo dynamicznie: na miejscu jednego, opuszczonego budynku wielorodzinnego znajduje się już inwestycja deweloperska, zaś część budynków sklasyfikowanych jako zniszczone i nieczynne w bazie danych BDOT według zdjęć satelitarnych obecnie już nie istnieje. Ze względu na wydłużony proces pozyskiwania informacji o źródłach ciepła zrezygnowano z analizy danych CEEB dla miasta.

¹¹⁰ W tym jedna z największych kaktusiarni w Polsce, zamknięta pod koniec ubiegłej dekady.

Mapa 4. Puste budynki niemieszkalne według bazy danych BDOT w Rumi

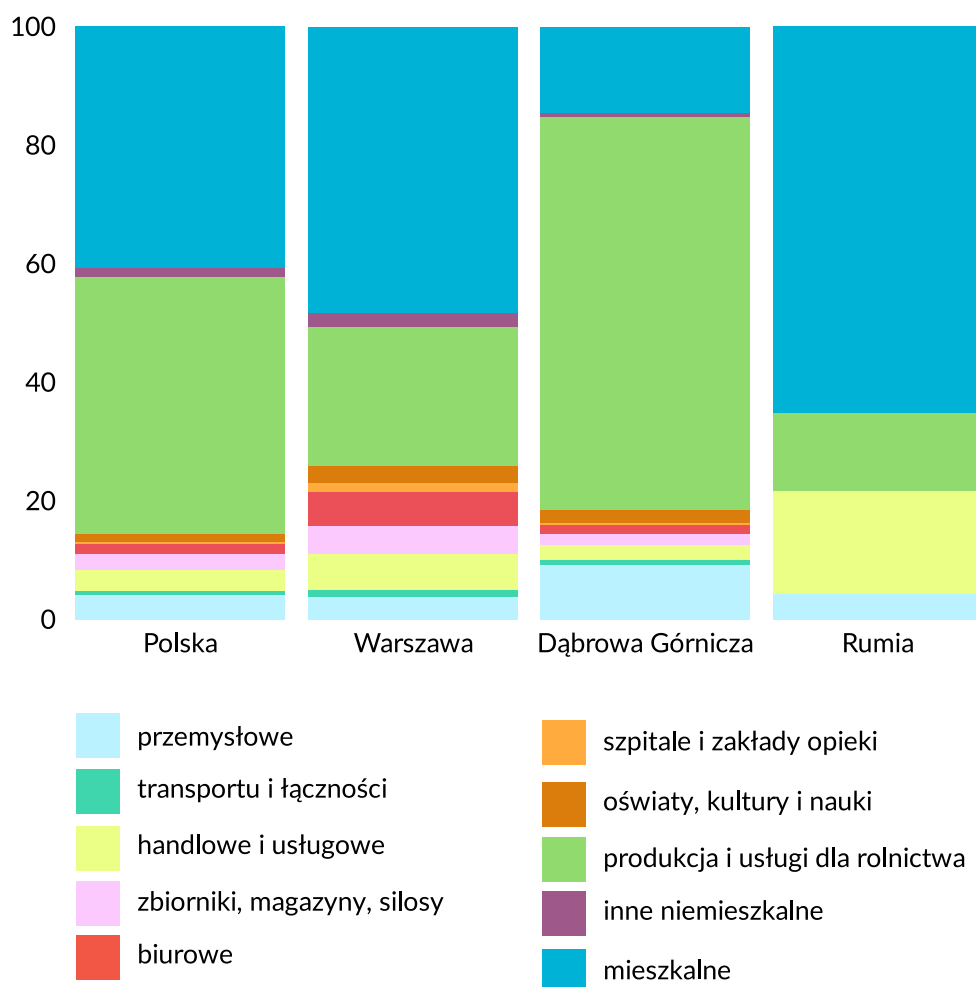


Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych BDOT i podkładu OpenStreetMap

Wykorzystanie danych o budynkach do monitoringu pustych budynków i pustostanów – skalowanie i lekcje na przyszłość

Na podstawie analizowanych przykładów możemy stwierdzić, że struktura pustych budynków niemieszkalnych dobrze odzwierciedla bazę ekonomiczną badanych miast. W porównaniu do struktury ogólnopolskiej, w Dąbrowie Górniczej można zaobserwować wyższy udział budynków przemysłowych i produkcyjnych; w Warszawie – mieszkalnych i biurowych; w Rumi – handlowych i usługowych. Struktura pustych budynków może być jednocześnie różna w innych ośrodkach i na obszarach wiejskich, których nie analizowaliśmy w raporcie. Można jednak założyć, że problem i kierunek zagospodarowania pustych budynków niemieszkalnych warto poruszać przy generalnych dyskusjach o strategii miast, ich transformacji i zmianach profilu społeczno-ekonomicznego miasta; przykład Dąbrowy Górniczej pokazuje bowiem, że nawet kilkanaście lat po zamknięciu określonej branży (w tym przypadku górnictwa), część pozostawionych przez nią obiektów nadal pozostaje niezagospodarowana.

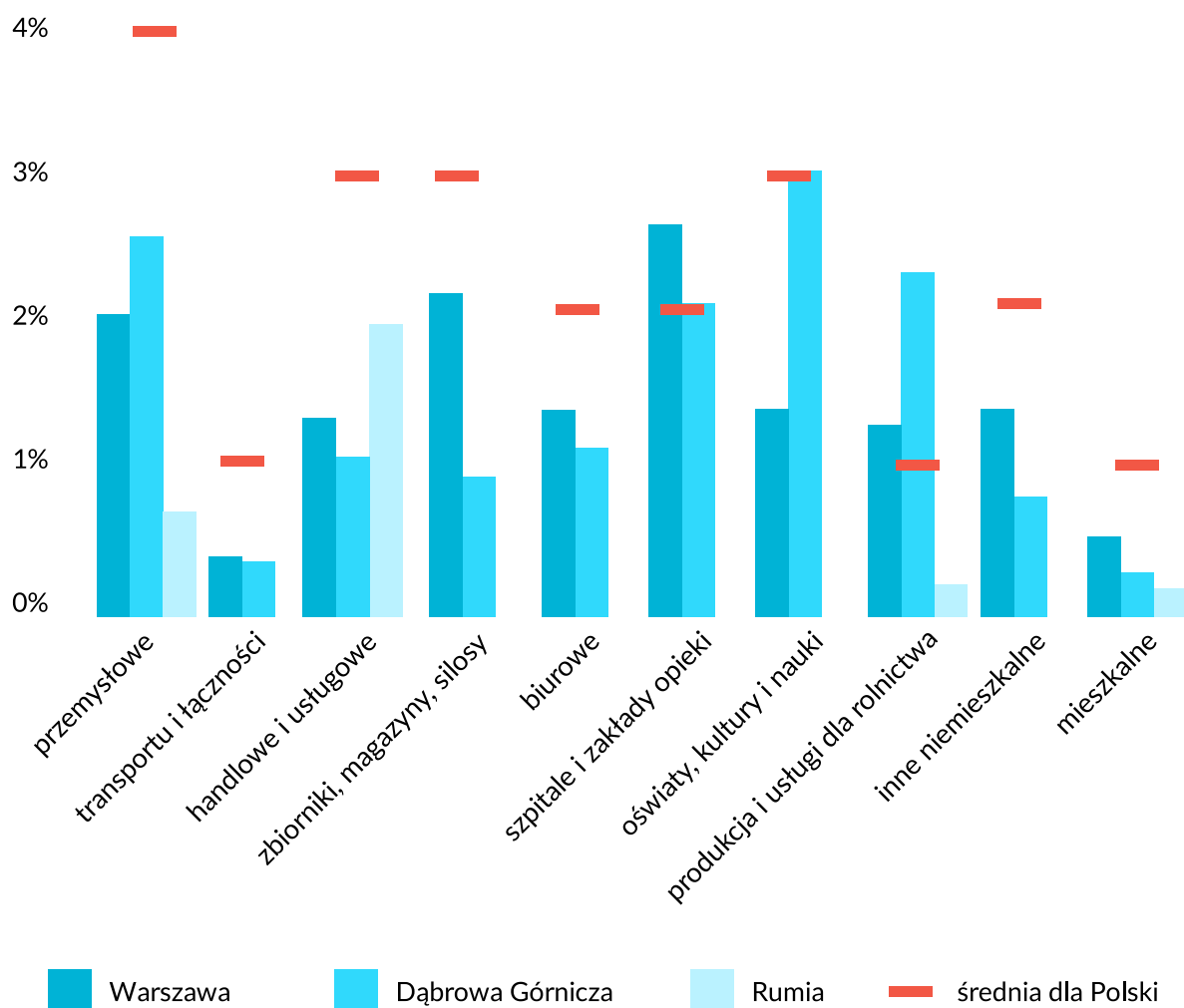
Wykres 13. Porównanie struktury pustych budynków w badanych miastach ze strukturą ogólnopolską



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy BDOT

Badane miasta posiadały relatywnie niskie wskaźniki udziału pustych budynków. Udziały przekraczające średnią krajową wystąpiły jedynie w przypadku szpitali i zakładów opieki, produkcji rolnej (w Warszawie i Dąbrowie Górniczej), a także w przypadku budynków infrastruktury społecznej w Dąbrowie Górniczej. Pokazuje to, że znacznie poważniejszy problem pustej infrastruktury może dotyczyć innych miast w Polsce (zwłaszcza mniejszych miast na obszarach wyludniających się pograniczy województw lub Polski Wschodniej), zaś zasób nieruchomości, który mógłby służyć adaptacji na mieszkania jest relatywnie niewielki, natomiast szczególnie cenny w większych miastach ze względu na większy popyt na mieszkania. W przypadku niektórych ośrodków, zwłaszcza mniejszych, możemy się również spodziewać, że pewne rodzaje obiektów w ogóle nie będą dostępne pod ewentualne adaptacje, tak jak w przypadku Rumi; co więcej, należy również od razu wyłączyć niektóre rodzaje obiektów z potencjalnie interesującego nas zbioru (np. zbiorniki, magazyny, silosy; garaże czy np. budynki produkcyjno-usługowe dla potrzeb rolnictwa), ponieważ ich poprzednia funkcja wyklucza możliwość ich adaptacji na cele mieszkaniowe.

Wykres 14. Udział pustych budynków w badanych miastach w odniesieniu do średniej krajowej



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy BDOT

Podsumowując, mapowanie pustych budynków z wykorzystaniem danych administracyjnych jest wykonalne, choć obarczone pewnymi ograniczeniami. Informacje o nieczynnych i zniszczonych budynkach w BDOT oraz o obiektach niemieszkalnych bez aktywnego źródła ciepła z CEEB nie są w pełni spójne. Wpisy w CEEB dotyczą budynków, których właściciele wykazali zainteresowanie poprzez złożenie deklaracji, podczas gdy w BDOT figurują obiekty opuszczone i nieczynne, których właściciele są nieznani lub niechętni do zgłaszania ich stanu – na przykład w przypadku niedokończonych budów. **W efekcie, dostępne dane są niepełne, różnią się definicjami i często wykazują niespójności w zakresie adresacji czy statusu w ewidencji. Ponadto praktyki samorządów w tej dziedzinie nie są jednolite. Najskuteczniejszym rozwiązaniem, by identyfikować puste budynki niemieszkalne z myślą o ich adaptacji byłoby stworzenie ulepszonej bazy danych administracyjnych. Powinna ona zawierać precyzyjne punkty adresowe z oficjalnego zbioru danych (Państwowy Rejestr Granic), oraz umożliwiać określenie kluczowych cech budynków, co pozwoliłoby na wskazanie najbardziej odpowiednich budynków do adaptacji w każdej gminie w Polsce.** Inicjatorem takiej bazy powinno być Ministerstwo Rozwoju i Technologii (MRiT), a jej wdrożeniem mógłby zająć się np. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego (GUNB).

Przykłady adaptacji pustych budynków niemieszkalnych na cele mieszkaniowe

Założenia dobrych praktyk

Przedstawione w niniejszym rozdziale dobre praktyki ilustrują przykłady skutecznego przekształcenia budynków niemieszkalnych w funkcjonalne i komfortowe przestrzenie mieszkalne. Przedstawiamy przykłady adaptacji trzech różnych budynków, które zostały dostosowane do potrzeb różnorodnych grup społecznych: osób znajdujących się w luce dochodowej, która nie pozwala na sfinansowanie zakupu mieszkania na zasadach rynkowych, w tym seniorów, osób znajdujących się w sytuacji kryzysowej związanej z ucieczką przed wojną. Budynki te różnią się także poprzednim przeznaczeniem oraz lokalizacją w zróżnicowanych urbanistycznie obszarach. Do analizy wybrane zostały projekty oddane do użytkowania w ciągu ostatnich 5 lat, by uwzględnić aktualne standardy budowlane i społeczne.

Studia przypadku przeprowadziliśmy przeprowadzając wizyty terenowe oraz wywiady z osobami, instytucjami i organizacjami bezpośrednio zaangażowanymi w proces adaptacji wybranych budynków. Działania te zrealizowaliśmy od czerwca 2024 roku (Siedlce, Oława) do marca 2025 (Tychy). Kluczowym kryterium wyboru analizowanych inwestycji było przeznaczenie mieszkań na potrzeby zróżnicowanych grup społecznych oraz odpowiedź na wyzwania powstające na rynku mieszkaniowym (starzenie się mieszkańców, kryzys mieszkaniowy, kryzys migracyjny).

Podczas wyboru i analizy studiów przypadku szczególną uwagę zwracaliśmy na sposób adaptacji konstrukcji budynku do nowych potrzeb, w tym działania podejmowane w obszarze termomodernizacji, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii i dostosowanie budynku do norm efektywności energetycznej. Istotnym elementem analizy były też procedury zmiany przeznaczenia budynku oraz ograniczenia prawne związane z jego adaptacją. W aspekcie ekonomicznym zwracaliśmy uwagę na źródła finansowania i dostępność funduszy oraz wsparcia publicznego lub prywatnego oraz możliwość zastosowania podobnych rozwiązań w innych projektach. Aspekt organizacyjny również miał dla nas znaczenie. W pierwszym i trzecim przypadku za realizację adaptacji odpowiadał TBS, w drugim – prywatna fundacja. Ta różnorodność wpłynęła zarówno na strukturę montażu finansowego, jak i na rolę samorządu lokalnego w procesie inwestycyjnym, który najczęściej pełni kluczową funkcję przy adaptacji pustych budynków niemieszkalnych.

Tabela 3. Podsumowanie studiów przypadku adaptacji budynków niemieszkalnych

Kod klasyfikacyjny KŚT / Funkcja	CS1: Adaptacja budynku sądu rejonowego w Oławie	CS2: Adaptacja akademika w Siedlcach	CS3: Adaptacja starej szkoły na budynek mieszkaniowy w Tychach
obecna funkcja	budynek wielorodzinny i dom seniora	dom uchodźczy	budynek wielorodzinny i przychodnia
zakres prac	remont całkowity	remont instalacji i interwencyjna adaptacja wewnątrz	remont całkowity i rozbudowa o nowe skrzydło
właściciel budynku	samorząd	uniwersytet	samorząd

inwestor	TBS Kamienna Góra sp. z o.o.	Fundacja Leny Grochowskiej	Tyskie TBS sp. z o.o.
kapitał	publiczny (środki samorządu+ Fundusz Dopłat BGK)	prywatny (środki Grupy Arche), a także donatorzy pomocy humanitarnej)	publiczny (środki samorządu, Fundusz Dopłat) i partycypacja mieszkańców TBS
rola samorządu	inwestor (udostępniający budynek apartem)	współpracujący z Fundacją	inicjator, inwestor (aport budynku i działki)
grupa docelowa inwestycji	seniorzy i seniorki oraz osoby niezdolne bez zdolności kredytowej	kobiety i dzieci uciekające z powodu rosyjskiej inwazji na Ukrainę	najemcy TBS (nowe skrzydło) i najemcy gminy

Źródło: opracowanie własne

Studia przypadku

OŁAWA: Adaptacja budynku Sądu Rejonowego na funkcje mieszkaniowo-społeczne

Podstawowe informacje o budynku

Reprezentacyjna kamienica przy ulicy 1 Maja 11 w Oławie, zwana Willą Paula powstała w latach 1880-1885 (Rysunek 1). Zamieszkiwali ją wyżsi rangą oficerowie wojsk stacjonujących w Oławie. Po II wojnie światowej mieściły się w niej siedziby instytucji państwowych, w tym w latach 70. XX w. siedziba PZU, a następnie zespół adwokacki i Sąd Rejonowy (do 1991 roku). W kolejnych latach kamienica służyła celom instytucji lokalnych. Była siedzibą Urzędu Rejonowego (1991-1998), Straży Miejskiej (1998-2013), Domu Dziennego Pobytu prowadzonego przez MOPS (1998-2014) oraz Zespołu Obsługi Szkół i Placówek Oświatowo-Wychowawczych (2004-2014), a następnie jako tymczasowa siedziba Komendy Policji. W 2017 roku budynek został przekazany TBS w Kamiennej Górze i stał pusty do momentu rozpoczęcia remontu w 2021 roku.

Rysunek 1. Budynek przy ul. 1 Maja 11 na historycznej rycinie z ok. 1915 roku i obecnie (2024)



Źródło: Materiały historyczne Urzędu Miasta; Fot.: J. Mazurkiewicz

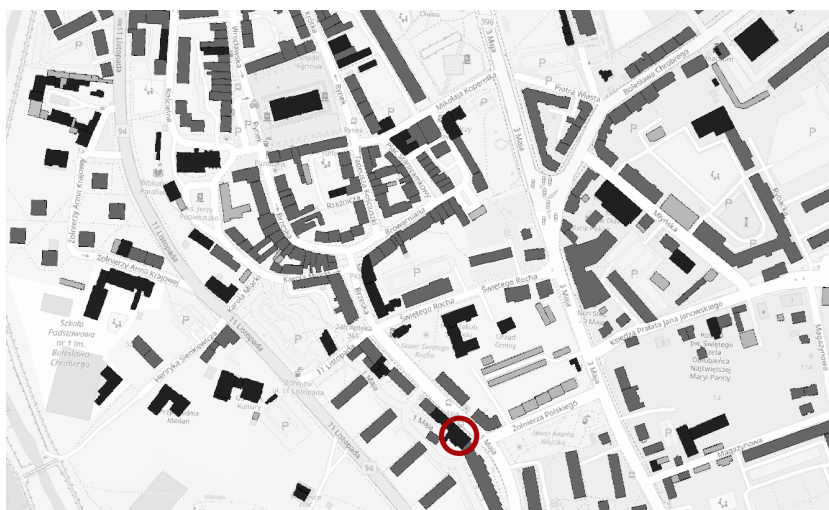
Budynek zlokalizowany jest w centrum miasta, w odległości około 500 m od zabytkowego rynku Starego Miasta. W okolicy dominuje wielorodzinna zabudowa mieszkaniowa oraz obiekty handlowo-usługowe. Budynek ma 3 kondygnacje oraz przyziemie. Funkcjonalnie jest podzielony na dwie części - mieszkalną i przeznaczoną na działalność Dziennego Domu Seniora. Obie części mają oddzielne wejścia – Dom Seniora od frontu, a część mieszkalna od tyłu budynku (Rysunek 2). Wcześniej całość budynku była wykorzystywana dla potrzeb instytucji, natomiast obecnie część mieszkalna i usługowa są rozdzielone. W pobliżu znajdują się przystanki autobusowe, a do dworca kolejowego jest 1 km.

Rysunek 2. Budynek przy ul. 1 Maja – wejście od frontu (Dom Seniora) z tyłu (dla mieszkańców)



Fot.: J. Mazurkiewicz

Rysunek 3. Lokalizacja budynku w Śródmieściu Oławy oraz na tle całego miasta



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT i OpenStreetView

Proces adaptacji budynku

W toku inwestycji w części mieszkalnej budynku powstało 14 lokali jedno-, dwu- i trzypokojowych o łącznej powierzchni ok. 700 m² i uśrednionej powierzchni ok. 50 m². Mieszkańcom udostępniono też pomieszczenia wspólnego użytku: suszarnie, wózkownię i komórki lokatorskie. Pomieszczenia te zostały umieszczone w przyziemiu części mieszkalnej w czasie adaptacji budynku do potrzeb mieszkalnych. Budynek w części mieszkalnej został też wyposażony w windę. Zastany stan techniczny wymagał kompleksowego remontu, wraz z wymianą wszystkich instalacji wewnętrznych. Do ogrzewania budynku zainstalowano pompy ciepła powietrze-woda z przeznaczeniem do celów grzewczych i uzyskania ciepłej wody. Instalacja ta współpracuje z ogrzewaniem płaszczyznowym (matami grzewczymi), które zastąpiły tradycyjne grzejniki. Ich montaż w płaszczyźnie sufitu pozwala na równomierne nagrzewanie pomieszczeń i jednolity rozkład ciepła w pomieszczeniu. W części mieszkalnej zastosowano też wentylację mechaniczną (rekuperację) z odzyskiem ciepła. Na dachu budynku zainstalowano panele fotowoltaiczne o mocy 12,035 kW, które wspomagają pompy ciepła. W ramach działań inwestycyjnych nie przygotowano świadectwa charakterystyki energetycznej budynku ani innych dokumentów, umożliwiających oszacowanie redukcji wbudowanego śladu węglowego osiągniętej dzięki adaptacji obiektu.

Ze względu na historyczny charakter, budynek jest ujęty w wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz wpisany do rejestru zabytków. Uwarunkowania i ograniczenia inwestycyjne wynikające z objęcia ochroną konserwatorską dotyczą konieczności zachowania walorów i wartości kulturowych budynku. Istotne jest zachowanie bryły nieruchomości, kształtu i geometrii dachu oraz kształt, rozmiary i rozmieszczenie otworów zgodnie z historycznym wizerunkiem budynku. Ważne jest także utrzymanie lub odtworzenie oryginalnej stolarki okien i drzwi. We wnętrzach konieczne jest zachowanie układu i wystroju wnętrz oraz detali architektonicznych. Jeśli uległy one niekorzystnym zmianom, konieczne jest ich odtworzenie. Ważnym elementem modernizacji jest też wykorzystanie historycznych materiałów lub nawiązanie do miejscowej tradycji architektoniczno-budowlanej.

Przeprowadzenie remontu wiązało się z zachowaniem zabytkowych elementów klatki schodowej. Odrestaurowano schody z dekoracyjnymi metalowymi podstopniami i drewnianą balustradę. Dopasowanie wnętrza do współczesnych standardów budowlanych wymagało jednak podniesienia wysokości balustrady schodowej. W trakcie remontu zrekonstruowano ścienne detale architektoniczne. Pierwotny kształt i wzornictwo, zachowały też okna z trawionym szkłem. Podział na dwie strefy funkcjonalne: mieszkalną i usługową wymagał rozdzielenia części budynku z jednoczesnym zachowaniem pierwotnego, historycznego układu. Dla spełnienia tych wymagań zastosowano przeszklenie rozdzielające klatkę schodową w części mieszkalnej i usługowej (Rysunek 4).

Rysunek 4. Odrestaurowana klatka schodowa z zachowanymi elementami architektonicznymi na ścianach oraz kształtem i zdobieniem okien i sztukaterią.



Fot.: J. Mazurkiewicz

Od strony frontowej, na poziomie przyziemia, parteru oraz części I piętra wykonano pomieszczenia dla Dziennego Domu Seniora. W tej części odtworzono i odrestaurowano sztukaterię na sufitach, drewnianą stolarkę drzwiową oraz drewniane podłogi. W hallu wyeksponowano zabytkowe kafle podłogowe (Rysunek 5).

Rysunek 5. Historyczne elementy budynku w części usługowej



Fot.: J. Mazurkiewicz

Na potrzeby Domu Seniora przygotowano pomieszczenia do zajęć grupowych, siłownię i aneks kuchenny oraz sanitariaty (Rysunek 6). Zainstalowano też podnośnik siłowy dla osób z niepełnosprawnością. Inaczej niż w części mieszkalnej, ze względu na brak zgody konserwatora zabytków na montaż ogrzewania w części sufitowej, zamontowano grzejniki płytowe. Ogrzewanie tej części budynku będzie pochodzić z lokalnego węzła ciepłego zasilanego przez MZEC Oława. Koszt całości inwestycji wyniósł 11 mln zł, z czego 60% pokryło Miasto, a pozostałe środki pochodziły m.in. z Funduszu Dopłat BGK. Budynek został oddany do użytkowania w części mieszkalnej w końcu 2023 roku, a Dom Seniora zainaugurował działalność w październiku 2024 roku.

Rysunek 6. Pomieszczenia Dziennego Domu Seniora



Fot.: J. Mazurkiewicz

Przekształcenie budynku dawnego sądu na cele mieszkalne przyniosło wymierne korzyści środowiskowe. Dzięki adaptacji istniejącej struktury zamiast budowy nowego obiektu, ograniczono emisję dwutlenku węgla związaną z produkcją nowych materiałów budowlanych, takich jak beton czy stal, które charakteryzują się wysokim śladem węglowym. Dodatkowo, zmniejszono koszty transportu materiałów, ponieważ wiele elementów konstrukcyjnych zostało zachowanych lub wykorzystanych ponownie. Adaptacja istniejącego budynku przyczyniła się również do zmniejszenia ilości odpadów budowlanych oraz zużycia surowców naturalnych, co wpisuje się w zasady gospodarki o obiegu zamkniętym. Tym samym znacznie obniżono wbudowany ślad węglowy obiektu, ponieważ uniknięto emisji związanych z wytwarzaniem, transportem i utylizacją nowych materiałów budowlanych. Wprowadzone rozwiązania technologiczne, takie jak pompy ciepła, panele fotowoltaiczne i rekuperacja, dodatkowo zwiększają efektywność energetyczną budynku, redukując jego wpływ na środowisko w długim okresie użytkowania.

Efekty i dobre praktyki adaptacji budynku

Adaptacja budynku pozwoliła na odrestaurowanie i zachowanie walorów zabytkowej kamienicy, która po okresie intensywnego wykorzystywania do celów administracyjnych nie była użytkowana. Dzięki połączeniu funkcji mieszkalnych i usługowych adaptacja pustego budynku niemieszkalnego wpisuje się też w strategiczne kierunki rozwoju i rewitalizacji miasta.

Współpraca z TBS stanowi dobrą praktykę, pozwalającą na adaptację nieruchomości należącej do miasta na cele mieszkalne, z gwarancją przeznaczenia nowych lokali dla mniej zamożnych grup społecznych. Brak możliwości zakupu lub wynajęcia mieszkania dotyczy przede wszystkim młodych osób. Dzieje się tak zarówno ze względu na fizyczny brak mieszkań, jak też ich ograniczoną dostępność cenową w aglomeracjach dużych miast, co w kontekście badanego studium przypadku dotyczy także Wrocławia, centrum aglomeracji, w której znajduje się Oława. Dzięki programowi wspierającemu budownictwo społeczne, mieszkańcy uzyskują prawo do długoterminowego korzystania z mieszkania w zamian za uiszczenie opłaty partycypacyjnej. Może ona wynosić od 10% do 30% wartości mieszkania. Jednocześnie opłaty czynszowe z skali roku nie mogą przekroczyć 4-5% wartości odtworzeniowej lokalu. Taki model mieszkaniowy jest atrakcyjną alternatywą dla osób, których dochody nie pozwalają na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych na rynku, ale jednocześnie nie pozwalają na skorzystanie z mieszkań komunalnych.

Drugim wartym podkreślenia rozwiązaniem jest przeznaczenie części budynku dla potrzeb seniorów. Pozwala to na realizację celów społecznych i stworzenia warunków do aktywizacji osób w wieku emerytalnym, które stanowią 25% mieszkańców Oławy. Dodatkowym atutem inwestycji jest lokalizacja budynku w tej części miasta, gdzie większość mieszkańców to osoby starsze. Założeniem inicjatywy jest udostępnienie przestrzeni do organizacji spotkań, integracji społecznej seniorów i budowania relacji społecznych. Jednocześnie wybór lokalizacji, która jest dobrze skomunikowana z innymi częściami miasta, zwiększa dostępność usług oferowanych przez Dzienny Dom Seniora dla dużej grupy osób, nadając wcześniejszemu pustostanowi funkcję miejsca spotkań.

Koncepcja adaptacji pustych budynków niemieszkalnych i łączenia w nich przestrzeni przeznaczonych na mieszkania i cele społeczne jest wynikiem długoletnich doświadczeń Oławy. Pierwszy tego rodzaju budynek został oddany do użytku w 2014 roku. W kompleksie budynków dawnych stajni i ujeżdżalni z 1882 roku wchodzących w skład dawnych koszar powstały lokale mieszkalne oraz przestrzeń na potrzeby działalności społecznej i instytucji pozarządowych. Całość inwestycji została zrealizowana we współpracy Miasta Oława z TBS i dzięki środkom z Funduszu Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego.

Kolejną korzyścią wynikającą z realizacji inwestycji jest utworzenie mieszkań dostępnych także dla młodych osób w dzielnicy, z której następuje odpływ młodych osób. Jest to pochodną przede wszystkim starej tkanki mieszkaniowej śródmieścia wymagającej renowacji. Na koszty takich inwestycji wpływa też konieczność spełnienia specjalnych wymogów związanych z ochroną konserwatorską budynków znajdujących się w historycznej części miasta. Z punktu widzenia samorządu lokalnego, współpraca z TBS pozwoliła na zwiększenie zasobu mieszkań na wynajem o limitowanej ustawowo stawce czynszu, poprawę wyglądu i zwiększenie atrakcyjności przestrzeni miejskiej oraz powstrzymanie niszczenia zabytkowego obiektu.

DOBRE PRAKTYKI DLA ADAPTACJI INNYCH BUDYNKÓW NIEMIESZKALNYCH	
1	Współpraca samorządu z inwestorem zewnętrznym. Zaangażowanie inwestora zewnętrznego i współfinansowanie inwestycji poprzez przekazanie pustostanu jako wkładu rzeczowego pozwala na przeprowadzenie inwestycji bez obciążania wskaźników zadłużenia miasta. Jest to szczególnie istotne przy remontach budynków zabytkowych. W takich przypadkach zwiększony koszt inwestycji wynikający z ochrony konserwatorskiej utrudnia prowadzenie inwestycji ze środków własnych gminy. Realizacja inwestycji z zaangażowaniem podmiotów trzecich może umożliwiać wykorzystanie preferencyjnych kredytów lub innych źródeł finansowania.
2	Wykorzystanie formuły SIM (Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych) lub TBS (Towarzystw Budownictwa Społecznego). Powierzenie procesu adaptacji pustostanu profesjonalnemu podmiotowi pozwala na efektywną realizację inwestycji a następnie administrowanie i zarządzanie zasobem mieszkaniowym. Oferta SIM i TBS skierowana jest przede wszystkim do mieszkańców, którzy nie mają zdolności kredytowej, ale dysponują budżetem wystarczającym do pokrywania czynszu o przystępnej wysokości. Jednocześnie, TBS i SIM mogą też być inwestorem typowo komercyjnym, co daje szeroki wachlarz możliwości wpływania na lokalny rynek mieszkaniowy.
3	Nadawanie priorytetu adaptacjom pustostanów położonych w rejonie śródmieścia. Rewitalizacja zabytkowych budynków oraz adaptacja nieużywanych przestrzeni poprawiają estetykę przestrzeni miejskiej i jej funkcjonalność. Przyczyniają się też do podniesienia atrakcyjności danego obszaru, stwarzając warunki do rozwoju usług np. handlowych, gastronomicznych, edukacyjnych, działalności rzemieślniczej. Rewitalizacja w dzielnicach centralnych wspiera utrzymanie funkcji mieszkalnych i społecznych na obszarach, gdzie ze względu na atrakcyjną lokalizację i walory komercyjne (m.in. hotele, usługi, najem krótkoterminowy), czynsze są wysokie.
4	Łączenie funkcji mieszkalnych i społecznych. Integracja polityki mieszkaniowej i społecznej może stanowić impuls podnoszący jakość życia w mieście. Przeznaczenie części budynku mieszkalnego na działalność społeczną sprzyja rozwojowi lokalnych społeczności. Pozwala też lepiej odpowiedzieć na potrzeby mieszkańców oraz wspierać rozwój miasta.

SIEDLCE: Adaptacja akademika na Dom Uchodźczy

Podstawowe informacje o budynku

Akademik przy ulicy Bema 1 w Siedlcach został wybudowany w latach 80. XX wieku przez miejscową uczelnię wyższą. Przez wiele lat pełnił funkcję budynku mieszkalnego dla studentów, aż do 2015 roku, kiedy to został wykwaterowany. Powodem zamknięcia obiektu były zmiany demograficzne, w tym spadek liczby studentów oraz decyzja straży pożarnej o niedopuszczeniu budynku do dalszego użytkowania ze względu na brak instalacji oddymiających klatki schodowe. Od czasu wykwaterowania obiekt pozostawał niewykorzystany. W 2020 roku, podczas pandemii COVID-19, rozważano adaptację akademika na izolatorium. Pomysł ten nie został jednak zrealizowany, ponieważ koszty niezbędnych prac dostosowawczych okazały się zbyt wysokie.

Rysunek 7. Lokalizacja budynku w Siedlcach na tle całego miasta oraz w przybliżeniu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT i OpenStreetView

W wyniku eskalacji wojny między Rosją a Ukrainą w lutym 2022 roku, budynkiem zainteresowała się Fundacja Leny Grochowskiej, która rozpoczęła szeroko zakrojone działania dotyczące wsparcia uchodźców z Ukrainy. Na podstawie decyzji Rady Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach¹¹¹, a następnie pozytywnej opinii w sprawie użyczenia nieruchomości przez Senat tydzień później i podpisanej umowy o nieodpłatnym użyczeniu w kwietniu 2022 r., Fundacja przekształciła nieużywany akademik w Dom Uchodźczy. Zapewniła tym samym tymczasowe schronienie dla osób uciekających przed konfliktem zbrojnym. Podobne inicjatywy zostały zrealizowane przez Fundację także w innych miastach, m.in. w Ożarowie Mazowieckim, Konstancinie-Jeziornie i w Łodzi.

111 Uchwała Rady UPH w Siedlcach nr 5 z dnia 24 marca 2022 r.

Dom Uchodźcy „Akademik” położony jest w centralnej części Siedlec, w odległości 1,5 km od rynku i 2,5 km od dworca kolejowego. Budynek usytuowany jest w sąsiedztwie parku miejskiego Aleksandria. Lokalizacja jest dobrze skomunikowana z centrum miasta i charakteryzuje się bezpieczeństwem oraz rozwiniętą infrastrukturą społeczną. W okolicy dominują domy jednorodzinne, a także znajdują się magazyny i inne obiekty o przeznaczeniu usługowym.

Część budynku nadal jest użytkowana przez Wydział Zdrowia Uniwersytetu w Siedlcach, który wykorzystuje przestrzeń na potrzeby prowadzenia badań naukowych. Dla zachowania funkcjonalności i odrębności, część użytkowana przez uczelnię została trwale oddzielona od części mieszkalnej – w 2022 roku zamurowano łącznik pomiędzy tymi strefami. Dzięki temu Dom Uchodźcy oferuje zarówno bezpieczeństwo, jak i odpowiednie warunki do zamieszkania.

Budynek, w którym mieści się Dom Uchodźcy „Akademik”, ma cztery piętra i jest w średnim stanie technicznym. Jego standard można porównać do hoteli robotniczych lub komunalnych budynków wielorodzinnych z lat 80. Obiekt jest niepodpiwniczony, a elewacja oraz okna wymagają remontu. Ogrzewanie budynku dostarczane jest przez miejską sieć ciepłowniczą (PEC Siedlce), jednak instalacja grzewcza wewnątrz obiektu wymaga modernizacji – m.in. stare, żeliwne grzejniki pozostają w użytkowaniu bez większych zmian od czasu powstania obiektu.

Rysunek 8. Budynek przy ul. Bema 1 od frontu i od tyłu (widoczny łącznik z częścią Wydziału Zdrowia US)



Fot.: J. Frankowski

Dotychczas przeprowadzono jedynie prace doraźne, takie jak zabezpieczenie okien przed zimą, co pozwoliło na utrzymywanie komfortowej temperatury oraz ochronę budynku przed problemem wilgoci. Niemniej mieszkańcy wskazują, że bardziej uciążliwa jest wysoka temperatura w pomieszczeniach w okresie letnim, w szczególności w pokojach położonych od strony południowej. Ze względu na ulokowanie okien w pomieszczeniach wyłącznie po jednej stronie, latem pokoje od strony południowej są nadmiernie nagrzewane. Jest to typowe dla budynków wybudowanych w tej technologii i okresie, co stanowi dodatkowe wyzwanie w zapewnieniu odpowiednich warunków bytowych.

Proces adaptacji budynku

Budynek został w błyskawicznym tempie dostosowany do spełnienia wymagań przeciwpożarowych i udostępniony uchodźcom w zaledwie kilka miesięcy po rozpoczęciu pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę. Początkowo, w lutym i marcu 2022 roku, uchodźcy byli kwaterowani w hotelach Grupy Arche – dewelopera i głównego donatora Fundacji Leny Grochowskiej. Jednak w miarę przedłużania się kryzysu humanitarnego, Fundacja podjęła decyzję o adaptacji obiektów, które mogłyby zapewnić schronienie na dłuższy czas.

Ze względu na nagłą sytuację, w budynku przeprowadzono niezbędne prace adaptacyjne, aby umożliwić jego szybkie udostępnienie. Obejmowały one udrożnienie wentylacji, zapewnienie oddymiania, wymianę drzwi na przeciwpożarowe w klatkach ewakuacyjnych oraz uzyskanie niezbędnych odbiorów budowlanych, w szczególności ze strony Państwowej Straży Pożarnej. Proces ten został znacznie usprawniony dzięki wprowadzeniu tzw. specustawy ukraińskiej, która uprościła formalności. Wśród innych prac przeprowadzonych w krótkim czasie znalazły się szybki remont instalacji sanitarnej, wzmocnienie instalacji elektrycznej, dostosowanie awaryjnego oświetlenia oraz remont windy. Prace te rozpoczęto na czwartym piętrze i zakończono w ciągu dwóch miesięcy, umożliwiając stopniowe udostępnianie kolejnych kondygnacji. Ze względu na tempo prac, nie przygotowano świadectwa charakterystyki energetycznej budynku ani innych dokumentów, umożliwiających oszacowanie redukcji wbudowanego śladu węglowego osiągniętej dzięki adaptacji obiektu.

Istotną rolę w pierwszych miesiącach wojny odegrali wolontariusze, którzy zajęli się sprzątaniami i porządkowaniem budynku, tworząc m.in. magazyny na parterze. Magazyny te zostały wyposażone w niezbędne materiały wspierające codzienne funkcjonowanie obiektu. Ważnym osiągnięciem było także dostosowanie i doposażenie lokali na parterze do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Finansowanie projektu adaptacji budynku na Dom Uchodźcy realizowano w kilku etapach i ze zróżnicowanych źródeł. Początkowo, niezbędne prace instalacyjne sfinansowano ze środków własnych Fundacji Leny Grochowskiej, które pokryły koszty pracy ekip instalatorskich. W początkowej fazie realizacji projektu istotną rolę odegrał wolontariat – ochotnicy zaangażowali się m.in. w sprzątanie budynku oraz organizację magazynu na parterze, co znacznie obniżyło koszty adaptacji. W kolejnych etapach Fundacja pozyskała dodatkowe środki finansowe z zewnętrznych źródeł. Grant z Grand Circle Foundation ze Stanów Zjednoczonych umożliwił dalsze prace i wsparcie projektu. Dodatkowe fundusze przekazane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych zostały przeznaczone na bieżące utrzymanie budynku, zakup środków chemicznych oraz zapewnienie komfortu i wsparcia dla mieszkańców. Adaptację akademika wspomogła także Fundacja Habitat for Humanity Poland, przekazując w październiku 2022 r. uszczelki do okien w całym budynku. Dzięki temu udało się poprawić izolację termiczną, co lepiej chroniło lokatorów przed zimą.

Proces zakwaterowania mieszkańców

W II kwartale 2022 roku w budynku rozpoczęto kwaterowanie uchodźców z Ukrainy. 28 czerwca zawiązano grupę facebookową domu uchodźczego, która stanowiła nieformalną platformę wymiany informacji i ogłoszeń. Oficjalne otwarcie obiektu nastąpiło na początku sierpnia 2022 roku. Fundacja Leny Grochowskiej przygotowała w nim miejsce dla 520 osób.

Obecnie ośrodek świadczy pomoc dla najbardziej wrażliwych grup uchodźców: kobiet z dziećmi przewlekłe chorymi, osób starszych z niepełnosprawnościami. Są to w dużej mierze uchodźcy ze wschodniej Ukrainy, których

domy zostały zniszczone w wyniku działań wojennych. Budynek, zwłaszcza jego dolne piętra, został dostosowany do ich potrzeb – m.in. poprzez wyposażenie łazienek i pryszniców w sposób ułatwiający korzystanie z nich osobom z ograniczeniami ruchowymi. Dzięki tym rozwiązaniom oraz specyficznemu profilowi mieszkańców, Dom Uchodźcy stał się największym skupiskiem osób z Ukrainy w jednym miejscu na terenie Siedlec, co znacznie ułatwia koordynację działań zarządzania kryzysowego i pomocy społecznej lokalnemu samorządowi.

Funkcjonowanie obiektu wspiera koordynatorka, która wraz z zespołem pracowników recepcji (część z nich to byli mieszkańcy domu uchodźczego) dba o bieżącą obsługę mieszkańców. W budynku znajduje się niewielkie biuro obsługi, zaś sprawy techniczne są nadzorowane przez wykonawców z Grupy Arche oraz współpracujące z Fundacją firmy. Zgodnie z regulaminem domu uchodźczego, mieszkańcy, w miarę swoich możliwości, angażują się w pomoc przy rozładunku dostaw oraz dbają o porządek na terenie ośrodka i jego otoczenia.

Studia (mieszkania) w Domu Uchodźcy zostały zaprojektowane w sposób zapewniający rodzinom zarówno prywatność, jak i dostęp do wspólnych przestrzeni. Każde studio składa się z osobnych pokoi, w których mieszka jedna rodzina, oraz części wspólnej dzielonej pomiędzy dwa pokoje. W tej wspólnej przestrzeni znajduje się niewielki aneks kuchenny oraz łazienka z toaletą i prysznicem. Standard pokoi jest skromny, ale funkcjonalny. Lokatorzy i lokatorki wyrażają zadowolenie z warunków życia, podkreślając przede wszystkim wartość bezpiecznego schronienia oraz wsparcia, jakie otrzymują. Pewnym udogodnieniem mogłoby być wprowadzenie dostępu do telewizji lub wzmocnienie sygnału wi-fi.

Na korytarzach przygotowano większe pomieszczenia wspólne, które umożliwiają gotowanie, pranie oraz spędzanie czasu w towarzystwie innych mieszkańców. Największa przestrzeń wspólna znajduje się na parterze, tuż za recepcją. Wyposażona w wiele foteli, stanowi miejsce spotkań i wypoczynku dla mieszkańców. Niestety, ośrodek nie posiada dużej stołówki ani świetlicy, które umożliwiłyby zgromadzenie większej liczby osób w jednym czasie.

Rysunek 9. Wnętrze Domu Uchodźczego w Siedlcach (prywatny pokój dzienny; wspólna kuchnia; wspólny pokój)



Dom Uchodźcy pełni nie tylko funkcję schronienia dla osób uciekających przed wojną, lecz także miejsca integracji oraz współpracy z różnymi organizacjami wspierającymi uchodźców. Wśród licznych wspólnototwórczych wydarzeń należy wymienić m.in. wizytę filipińskiej księżniczki, wsparcie medyczne i stomatologiczne świadczone przez IOM Poland czy Medical Relief, a także lokalne inicjatywy, takie jak kiermasz ciast, koncerty, czy akcje krwiodawstwa. Współpraca z lokalną społecznością, w tym Kołem Gospodyń Wiejskich (KGW), zaowocowała wspólnym gotowaniem. W ośrodku regularnie odbywają się zajęcia z języka polskiego, które pomagają mieszkańcom lepiej integrować się z lokalną społecznością. Na terenie ośrodka znajdują się także gabinety psychologiczne, w których specjalistyczną opiekę zapewniają organizacje współpracujące z Domem Uchodźcy, takie jak Forum Migracyjne. Osoby wymagające szczególnej opieki są regularnie odwiedzane przez pracowników społecznych, co dodatkowo wspiera mieszkańców w ich codziennych potrzebach.

Dom Uchodźcy stanowi przykład skutecznych działań kryzysowych, integracyjnych i opiekuńczych, oferując bezpieczne i spokojne miejsce przetrwania dla osób najbardziej potrzebujących w czasie wojny. Niestety, dalsza działalność ośrodka stoi pod znakiem zapytania. W związku z kryzysem mieszkaniowym, wysokimi kosztami najmu oraz rosnącym zapotrzebowaniem na lokale dla studentów, uczelnia, będąca właścicielem budynku, zażądała jego zwrotu lub wykupienia przez Fundację. W momencie realizacji studium przypadku trwały negocjacje pomiędzy Fundacją Leny Grochowskiej a Uniwersytetem w Siedlcach w sprawie wykupu obiektu. Studium przypadku wskazuje, że adaptacja nieużywanych budynków niemieszkalnych może być skutecznym rozwiązaniem w przeciwdziałaniu różnym kryzysom, takim jak kryzys uchodźczy czy mieszkaniowy; natomiast trwałość tej inicjatywy wymaga koordynacji, planowania oraz współpracy między różnymi podmiotami, w tym instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi.

Przykłady działalności innych domów uchodźczych

Fundacja Leny Grochowskiej prowadziła również domy uchodźcze w kilku innych lokalizacjach. Znalazły się wśród nich m.in. budynki uniwersyteckie UMCS w Lublinie (Dom „Helios”), budynek administracyjno-biurowy, wykorzystywany niegdyś przez firmę Metsa w Konstancinie-Jeziornej, a obecnie będący własnością Arche, a także budynek w Ożarowie Mazowieckim (również własność Arche) oraz budynek biurowy należący do Orange w Łodzi.

Historia zasiedlenia innych ośrodków dla uchodźców, podobnie jak w przypadku Domu Uchodźczego w Siedlcach, rozpoczęła się od silnego zaangażowania wolontariuszy, w szczególności kobiet. Wolontariuszki organizowały działania takie jak opieka nad dziećmi, zapewnienie tłumaczy, prowadzenie zajęć edukacyjnych dla dzieci oraz naukę języka polskiego. Wolontariusze, natomiast, byli zaangażowani w prace fizyczne, takie jak czyszczenie magazynów, transport dużych przedmiotów oraz organizację przestrzeni wspólnych.

W miarę trwania wojny coraz więcej mieszkańców tych ośrodków podejmowało decyzję o podjęciu pracy zarobkowej. Na grupach facebookowych ośrodków pojawiały się liczne ogłoszenia dotyczące zatrudnienia, głównie w takich sektorach jak ogrodnictwo, sprzątanie, gotowanie, praca w ochronie, na recepcji, w kasie sklepowej, przy wykładaniu towaru czy opiece nad osobami starszymi. Aby wesprzeć uchodźców w znalezieniu zatrudnienia, Powiatowy Urząd Pracy organizował odpowiednie szkolenia zawodowe. W tym czasie międzynarodowe organizacje, takie jak World Central Kitchen, które na początku zapewniały posiłki dla mieszkańców, zaczęły wycofywać swoje wsparcie.

Operator ośrodków wprowadził także szereg regulacji mających na celu utrzymanie porządku i organizację pobytu w domach uchodźczych. Do takich zasad należał m.in. obowiązek sprzątnięcia raz w tygodniu, przestrzeganie ciszy nocnej oraz regularne sprawdzanie trzeźwości mieszkańców. Wraz z przedłużaniem się kryzysu, pojawiły się również wymagania finansowe – po 120 dniach pobytu rodziny mieszkające w ośrodkach miały uiszczać miesięczną opłatą w wysokości 2 000 PLN na rodzinę. Odzwierciedla to ewolucję wsparcia dla uchodźców, od intensywnej pomocy wolontariuszy i organizacji międzynarodowych w pierwszych miesiącach wojny, do stopniowego wprowadzania rozwiązań mających na celu wspieranie samodzielności mieszkańców oraz integracji ich na lokalnym rynku pracy i w Polsce.

Rysunek 10: Domy uchodźcze w Konstancinie-Jeziornie (pusty budynek administracyjny Metsa) i Ożarowie Mazowieckim



Fot.: J. Frankowski

Społeczności uchodźcze w różny sposób reagowały na te zmiany. W Ożarowie Mazowieckim, gdzie ośrodek zamknięto pod koniec sierpnia 2024 roku z powodu zakończenia finansowania przez urząd wojewódzki, mieszkańcy przyjęli tę sytuację ze spokojem, pozostając wdzięcznymi za dotychczasowe wsparcie. Natomiast w Konstancinie-Jeziornej wśród lokatorów rozprzestrzeniła się plotka, że to rząd ukraiński wstrzymał finansowanie. Po wykwaterowaniu ostatnich mieszkańców doszło do incydentu – odkręcona woda na trzecim piętrze zalała budynek, co zostało potwierdzone przez przedstawicieli Fundacji. Konflikt zaistniał także podczas wykwaterowania mieszkańców z Domu Studenckiego „Helios” w Lublinie. Zamieszkujące tam osoby początkowo planowały protest przeciwko konieczności opuszczenia budynku. Sytuację udało się jednak załagodzić dzięki interwencji samorządu, który zapewnił potrzebującym mieszkania zastępcze, co pozwoliło uniknąć dalszych napięć.

Przykłady te wskazują, że presja mieszkaniowa, szczególnie w kontekście ograniczonego dostępu do mieszkań o minimalnym metrażu i niskiej cenie, może prowadzić do potencjalnych konfliktów, również tych na tle narodowościowym. Choć wybuch wojny osłabił wcześniejsze napięcia między Polakami a Ukraińcami, takie sytuacje pokazują, że trudności mieszkaniowe mogą także stanowić zarzewie sporów, szczególnie w obliczu przedłużających się kryzysów społecznych i gospodarczych.

EFEKTY I DOBRE PRAKTYKI ADAPTACJI BUDYNKU	
	Doświadczenia adaptacji akademika UPH w Siedlcach przez Fundację Leny Grochowskiej wskazują dobre praktyki, które warto wykorzystać w momencie kryzysu uchodźczego i konieczności szybkiego dostosowania budynku do potrzeb mieszkaniowych:
1	Zaangażowanie kapitału prywatnego. Działanie Arche jest modelowym przykładem bezinteresownego zaangażowania biznesu w działalność filantropijną, rzadkim na taką skalę wśród polskich przedsiębiorców. Dodatkowo, pozyskanie wsparcia finansowego na poprawę infrastruktury oraz zapewnienie bieżącego funkcjonowania i zorganizowanie aktywności dla mieszkańców pozwala budować wspólnotę i wspiera integrację z lokalną społecznością.
2	Trwałość wsparcia dla najbardziej wrażliwych grup społecznych. Skupienie się na osobach najbardziej potrzebujących pozwala im zachować stabilizację w sytuacji, gdy nie posiadają wystarczających środków lub nie mogą podjąć pracy, by utrzymać się w innym kraju. Grupa ta powinna być priorytetowo traktowana w sytuacji kryzysu migracyjnego.
4	Wybór odpowiedniej lokalizacji i budynku. Umieszczenie mieszkańców w półprywatnej przestrzeni, oddalonej od centrum miasta, otoczonej drzewami i w pobliżu dużego parku, zapewnia zarówno prywatność, jak i możliwość odpoczynku. Opuszczone akademiki i hotele robotnicze są obiektami stosunkowo łatwymi do szybkiej adaptacji na potrzeby mieszkaniowe. Ich pierwotna funkcja zakładała zakwaterowanie większej liczby osób, co ułatwia przekształcenie ich w miejsca tymczasowego pobytu dla uchodźców czy osób potrzebujących.
5	Potrzeba ewidencji budynków możliwych do zaadaptowania na potrzeby mieszkaniowe. Aby organizacje takie jak Fundacja Leny Grochowskiej mogły skutecznie reagować w sytuacjach kryzysowych, warto stworzyć bazę danych takich obiektów w porozumieniu z lokalnymi samorządami oraz instytucjami odpowiedzialnymi za gospodarkę nieruchomościami. Dostęp do bazy zawierającej informacje o lokalizacji, stanie prawnym i własnościowym oraz możliwościach adaptacyjnych poszczególnych budynków umożliwi szybkie podjęcie działań adaptacyjnych, minimalizując czas potrzebny na przystosowanie obiektów do nowych funkcji.
6	Wykorzystanie potencjału wolontariatu. W przypadku większości domów uchodźczych oddolna mobilizacja osób mieszkających w sąsiedztwie pozwoliła bardzo szybko zaadaptować budynek pod potrzeby uchodźców, w kolejnych miesiącach wolontariat pozwolił również lepiej zintegrować mieszkańców z lokalną społecznością.
7	Dobra komunikacja i koordynacja są kluczowym elementem skutecznego zarządzania domami uchodźczymi. Strony internetowe i grupy na mediach społecznościowych poświęcone tym obiektom odgrywają wielowymiarową rolę w funkcjonowaniu społeczności. Służą jako platformy wymiany informacji, umożliwiając nagłaśnianie bieżących problemów, udostępnianie atrakcyjnych ofert pracy lub wynajmu, a także dzielenie się przydatnymi zasobami i wiedzą. Dodatkowo, takie kanały komunikacji stanowią miejsce, gdzie mieszkańcy mogą w prosty sposób skontaktować się z osobą odpowiedzialną za zarządzanie danym obiektem. Umożliwia to szybką reakcję na zgłoszenia związane z codziennymi problemami, potrzebami czy awariami technicznymi. Sprawna komunikacja w tych kanałach pomaga również budować poczucie wspólnoty i wzmacnia współpracę zarówno między mieszkańcami, jak i między nimi a zarządcami obiektu.

TYCHY: adaptacja starej szkoły na budynek mieszkaniowy

Podstawowe informacje o budynku

W tyskiej dzielnicy Urbanowice przy ul. Oświęcimskiej 256 znajduje się budynek starej szkoły, wybudowanej w połowie XIX wieku, jeszcze w czasach pruskich. W 2016 roku placówka oświaty została przeniesiona do nowo wybudowanego budynku jako Zespół Szkolno-Przedszkolny nr 4 przy ul. Pogodnej 37 w Tychach. Przez kilka lat budynek starej szkoły pozostawał niezagospodarowany, co zwiększało ryzyko jego dewastacji.

Jesienią 2018 roku podjęto decyzję o aporcie gruntu wraz z budynkiem, a rok później, w kwietniu 2019 roku został on przekazany Tyskiemu Towarzystwu Budownictwa Społecznego, które wkrótce rozpoczęło gruntowny remont.

Rysunek 11: Dwa ujęcia budynku mieszkalnego przy ul. Oświęcimskiej 256 w Tychach.



Fot. Andrzej Cieplý

Budynek został oddany do użytku 6 października 2023 roku. Mieści się w nim 30 mieszkań o łącznej powierzchni ok. 1700 m². Koszt inwestycji wyniósł ok. 10,6 mln zł, z czego 8 mln pozyskano z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych.

Rysunek 12: 1) Fotografia budynku z 1939 roku, ówczesnie szkoły podstawowej w Urbanowicach (widok od strony dzisiejszej ul. Turyńskiej); 2) Zabytkowa szkolna ławka znaleziona w trakcie prac remontowych na terenie budynku



Fot. Andrzej Ciepły

Choć w przypadku Tychów trudno jednoznacznie zdefiniować funkcjonalne centrum miasta, to z całą pewnością opisywany budynek znajduje się w pewnym oddaleniu od obszaru pełniącego tę funkcję – zlokalizowany jest on w dzielnicy Urbanowice, leżącej we wschodniej, mniej zurbanizowanej części Tychów. Budynek znajduje się w odległości ok. 3,5 km od Urzędu Miasta Tychów przy alei Niepodległości 49, a także ok. 4,8 km od placu im. Krzysztofa Kamila Baczyńskiego. W jego otoczeniu znajdują się tereny rolnicze, a także przemysłowe – bezpośrednim sąsiadem jest duża hala magazynowa, która powstała już po przebudowie dawnej szkoły. Niedaleko od miejsca inwestycji znajduje się także spory węzeł drogi krajowej nr 44 (ul. Turyńska) z estakadą i kilkoma rondami.

Proces adaptacji budynku

Budynek ujęty jest w rejestrze zabytków, co miało wpływ na realizację prac remontowych. Ochronie konserwatora zabytków podlegała oryginalna bryła budynku z XIX wieku, jednak możliwe było dobudowanie nowego skrzydła, nawiązującego do oryginału, choć z zauważalnymi na pierwszy rzut oka różnicami, takimi jak inny kształt i układ okien (w nowszej części budynku są one umiejscowione bliżej siebie i wyposażone w balkony francuskie).

Rysunek 13: Dwa ujęcia na miejsce styku nowego budynku (po prawej) ze starym (po lewej, z drzwiami wejściowymi)

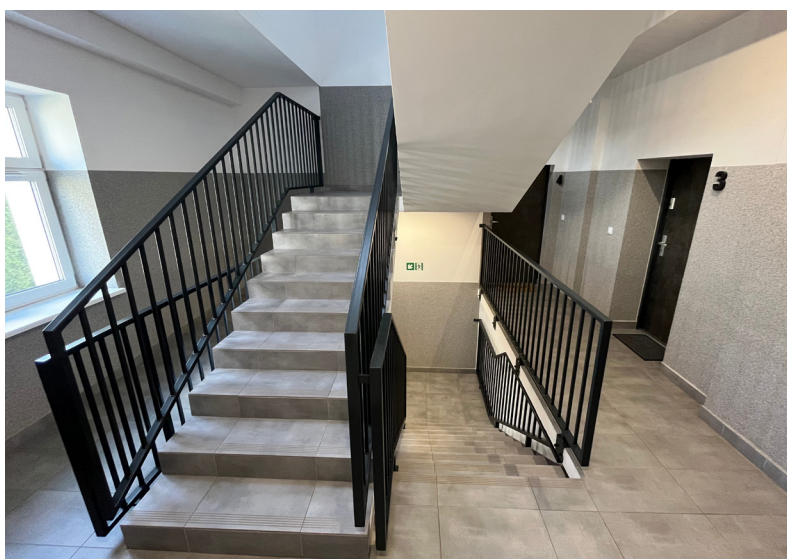
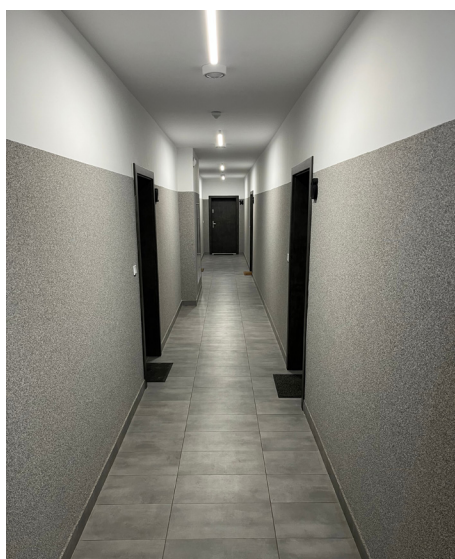


Fot. Andrzej Cieply

Budynek podzielony jest na trzy części: użytkową, zajmowaną przez przychodnię zdrowia o numerze 256 oraz dwie klatki schodowe o numerach 256A i 256B. Oprócz nich, przestrzeń z osobnym wejściem zajmuje kotłownia – budynek ma zainstalowane ogrzewanie gazowe.

Wewnątrz budynek nie zachował swojego pierwotnego charakteru i wyglądu. O jego oryginalnym przeznaczeniu świadczą jedynie fragmenty drewnianych stropów w kilku mieszkaniach i ławka szkolna wyeksponowana w klatce schodowej B, która razem z elementem ściany pokrytym farbą tablicową tworzą małą instalację artystyczną. Wszystkie instalacje wewnętrzne, a także okna są nowe. Wszystko to sprawia, że wewnątrz nieruchomość sprawia wrażenie zupełnie nowej inwestycji mieszkaniowej, a nie adaptacji XIX-wiecznego budynku.

Rysunek 14: Różne ujęcia wewnątrz budynku – 256B



Fot. Andrzej Cieply

Wyzwaniem stojącym na drodze do realizacji inwestycji, z którym zarząd budynku i mieszkańcy mierzą się do dziś jest kwestia wilgoci. Okolica to dolina rzeki, nie ma w tym rejonie miasta kanalizacji deszczowej. Budynek jest podpiwniczony, jednak jeszcze w czasach funkcjonowania szkoły podstawowej w tym miejscu w pomieszczeniach podziemnych dochodziło do podciekania. Obecnie w piwnicach znajdują się komórki lokatorskie i choć nie są one zalewane, to wilgoć czasami w dalszym ciągu bywa widoczna na ścianach. Na działce za budynkiem zlokalizowane są zbiorniki retencyjne, obecnie jednak woda jest odprowadzana do pobliskiego strumienia.

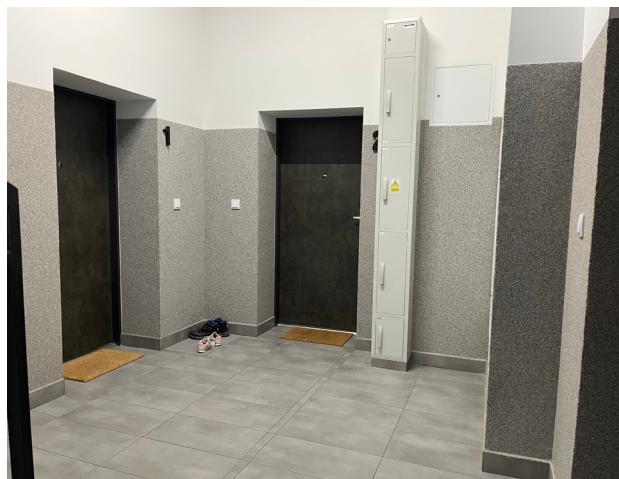
Rysunek 17: 1) Zbiorniki retencyjne; 2) Wejście do komórek lokatorskich w piwnicach budynku



Fot. Andrzej Ciepły

Jedno z mieszkań w budynku dostosowane jest do potrzeb osób z niepełnosprawnościami i pozbawione jest barier architektonicznych. Jednak Tyskie TBS zwraca uwagę, że zapotrzebowanie na tego rodzaju lokale jest niewielkie – w przeszłości zdarzało się, że mieszkania dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami bardzo długo oczekiwały na zgłoszenia z ich strony, by ostatecznie po kilku latach zostać wynajęte osobom bez szczególnych potrzeb w tym zakresie.

Rysunek 18: 1) Widok na ścianę budynku od strony ul. Oświęcimskiej oraz wejście do klatki B; 2) Wnętrze budynku



Fot. Andrzej Ciepły

Wcześniej Tychy poprzez TBS zaadaptowały na cele mieszkaniowe inną szkołę, wówczas budynek po szkole średniej. W jej dawnej sali gimnastycznej znajduje się obecnie archiwum miejskie, co pozwala na zrównoważenie czynszów mieszkań czynszem komercyjnym z powierzchni użytkowej. W mieście planowana jest już kolejna adaptacja budynku użytkowego na cele mieszkaniowe, ale nie będzie ona tym razem powierzona spółce TBS. Miasto rozważa przebudowę dawnego budynku Telekomunikacji Polskiej, znajdującego się w bardzo dobrej lokalizacji. Jak widać, adaptacja budynków, które straciły swoje funkcje użytkowe na cele mieszkaniowe jest już w Tychach dobrze przyjętą praktyką.

Efekty i dobre praktyki adaptacji budynku

Budynek starej szkoły przy ul. Oświęcimskiej to kolejny przykład udanej adaptacji nieruchomości niemieszkalnej na cele mieszkaniowe, która pozwoliła zachować historyczną bryłę wraz z częścią jej walorów i uchronić ją od popadnięcia w ruinę, a równocześnie zwiększyć zasób mieszkań komunalnych miasta, dając przy okazji przestrzeń na otwarcie przychodni zdrowia, przynosząc dużą społeczną korzyść miastu i dzielnicy.

Dobłą praktyką, którą można wynieść z opisywanego przypadku jest wypracowany model współpracy Urzędu Miasta Tychy z Tyskim TBS-em. Przypomnijmy, że w budynku przy ul. Oświęcimskiej 256 znajdują się mieszkania komunalne, których zapewnianie należy do obowiązków gminy. Czynsze są tu nieco wyższe niż w pozostałym zasobie komunalnym: 12-14 zł/m², głównie ze względu na wysoki standard budynku (windy, ogrzewanie centralne, parking).

Choć TBS Tychy nie jest związany z Miejskim Zarządem Budynków Mieszkalnych w Tychach, to w przypadku mieszkań komunalnych przy Oświęcimskiej 256 miasto zajmuje się jedynie naborem, weryfikacją wniosków i utworzeniem listy osób uprawnionych do najmu. Pozostałe zadania i obowiązki, takie jak pobieranie czynszów i rozliczanie mediów, ściąganie zaległości, dbanie o stan nieruchomości itp., leżą w gestii Tyskiego TBS. Uprościło to procedury, nie ma bowiem skomplikowanej relacji podnajmu i transferów pieniężnych między miastem i spółką, co doprowadziło do korzystnego dla obu stron rozwiązania.

DOBRE PRAKTYKI DLA ADAPTACJI INNYCH BUDYNKÓW NIEMIESZKALNYCH	
1	Poszukiwanie wartościowych najemców lokali usługowych. Jeżeli w inwestycji mieszkaniowej znajduje się lokal usługowy z przeznaczeniem na wynajem komercyjny, dobrą praktyką jest staranny wybór najemcy, którego usługi zwiększą atrakcyjność inwestycji jako całości oraz przyniosą korzyść społeczną. Tyskie TBS wskazuje, że podmioty związane z usługami z zakresu zdrowia są bardzo wiarygodnymi płatnikami, wieloletnimi najemcami i są dobrze przyjmowane przez okolicznych mieszkańców.
2	Wykorzystanie formuły TBS do budowy i obsługi najmu komunalnego. Współpraca miasta Tychów z Tyskim TBS to interesujący przykład współpracy: miasto zapewniło grunt z budynkiem, finansowanie większości przebudowy i adaptacji, spółka wykorzystała swoje doświadczenie i umiejętności w zakresie obsługi najmu. Miasto nie dopłaca do utrzymania lokali komunalnych.
3	Nadawanie priorytetu adaptacjom pustostanów położonych w rejonie śródmieścia. Rewitalizacja zabudowanych budynków oraz adaptacja nieużywanych przestrzeni poprawiają estetykę przestrzeni miejskiej i jej funkcjonalność. Przyczyniają się też do podniesienia atrakcyjności danego obszaru, stwarzając warunki do rozwoju usług np. handlowych, gastronomicznych, edukacyjnych, działalności rzemieślniczej. Rewitalizacja w dzielnicach centralnych wspiera utrzymanie funkcji mieszkalnych i społecznych na obszarach, gdzie ze względu na atrakcyjną lokalizację i walory komercyjne (m.in. hotele, usługi, najem krótkoterminowy), czynsze są wysokie.
4	Pozyskiwanie środków z okresowo uruchamianych funduszy celowych. W powyższym przypadku był to Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych - program bezzwrotnego wsparcia dla gmin, powiatów i miast w całej Polsce, na inwestycje bliskie mieszkańcom. Fundusz przyznawał środki w latach 2020-2021, a pochodziły one z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Wsparcie dla Tychów wyniosło łącznie 25 340 906 zł, co oznacza, że inwestycja przy ul. Oświęcimskiej pochłonęła blisko 1/3 wszystkich środków.

III.

Wnioski i rekomendacje

Rekomendacje w zakresie polityki krajowej i lokalnej dotyczącej wykorzystywania pustych budynków

Identyfikacja punktów mających duży wpływ na podejście do pustych budynków i ponowne ich wykorzystanie:

1. Pustostany, zarówno mieszkalne, jak i niemieszkalne, stanowią niewykorzystany potencjał, który może znacząco przyczynić się do zwiększenia dostępności mieszkań.
 - a. Niezbędne jest wprowadzenie do struktury WPGZMG obowiązkowego ujmowania danych o wielkości udziału pustostanów w strukturze zasobów oraz, konsekwentnie, fakultatywnego dla ogółu gmin i obowiązkowego dla gmin, w których zasobach udział pustostanów w zasobie wynosi ponad 5%, wymogu zasad zarządzania pustostanami.
 - b. Promowanie aspektów środowiskowych inwestycji obejmujących już istniejące budynki i zagospodarowane działki ("brownfields") w systemie prawnym i wsparcia finansowego na cele mieszkalnictwa dostępnego
 - c. Wskazane jest połączenie działań z zakresu rewitalizacji, planowania przestrzennego, polityki społecznej i ochrony środowiska na szczeblu lokalnym.
 - d. Adaptacja istniejących budynków jest bardziej zrównoważona środowiskowo niż nowa zabudowa i wpisuje się w cele gospodarki o obiegu zamkniętym - brak obecnie promowania takiego podejścia.
 - e. Uproszczenie procedur administracyjnych, zwłaszcza w przypadku obiektów zabytkowych i zmiany przeznaczenia budynków, może być dodatkową zachętą do wykorzystania takich nieruchomości.
 - f. Modele takie jak „lokal za grunt” czy Społeczne Agencje Najmu powinny być szerzej promowane i wspierane.
 - g. Adaptacje powinny uwzględniać potrzeby osób z grup szczególnie wrażliwych, a także integrację z innymi usługami społecznymi dla przyszłych mieszkańców.
2. Programy finansowego wsparcia dla samorządów i innych podmiotów
 - a. Koordynacja pomiędzy różnymi programami, pozwalająca na jednoczesne korzystanie - głównie w zakresie wnioskowania, czasu rozpatrywania, rozliczania.
 - b. Brak monitoringu efektywności programów i wykorzystywania wniosków w różnych instytucjach, nie są uwzględniane koszty wycofania się z programów lub ich zakończenia.
 - c. Nieprzewidywalność narzędzi wsparcia, czasu trwania programów lub nawet rozpatrywania wniosków jest dużym utrudnieniem w planowaniu adaptacji.
3. Redukowanie problemów
 - a. Brakuje spójnej strategii na poziomie krajowym dla terenów wiejskich i wyludniających się, gdzie pustostany są szczególnie liczne; zalecane byłoby uwzględnienie tego trendu w dokumentach strategicznych krajowych i na poziomie regionów.

- b. Wskazane jest włączanie lokalnej społeczności do procesów przywracania nieruchomości do użytkowania, zmiany ich funkcji i uzupełniania usług w danej okolicy.
- c. Samorząd powinien zachować kontrolę nad procesami zmian, wykorzystując do tego odpowiednie narzędzia prawne, ale i zapobiegając niekorzystnej strukturze zabudowy (np. brak miejsca na szkołę i inne usługi).

Rekomendacje: wykorzystanie danych do mapowania pustych budynków

Odpowiadając na wyzwania w tym rozdziale wskazujemy, że aby skuteczniej pozyskiwać wiedzę o pustych budynkach niemieszkalnych pod potrzeby ich adaptacji do nowych funkcji należy:

1. przeprowadzić pełnoskalowe badania nad pustymi przestrzeniami, które zintegrowałyby wszystkie elementy wskazane w niniejszym raporcie jako brakujące i pozwoliłyby na uzupełnienie wszystkich zidentyfikowanych luk.

- Badania te powinny obejmować analizę zasobów budowlanych, ich funkcjonalności i stanu technicznego i aspektów społeczno-ekonomicznych związanych z ich potencjalną adaptacją do nowych funkcji.
- Należy zwrócić uwagę nie tylko na możliwe bariery prawne, finansowe i administracyjne, które mogą utrudniać ich efektywne wykorzystanie, ale również społeczne i środowiskowe skutki braku adaptacji lub ich przeprowadzenia.
- Wyniki badań powinny stanowić podstawę do stworzenia długofalowej strategii zarządzania pustymi przestrzeniami w Polsce.

2. rozwijać wykorzystanie ogólnopolskiej bazy danych BDOT:

a. rozwijać integrację danych Bazy Danych Obiektów Topograficznych (BDOT) i innych zasobów: Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB), Bazy Danych Świadectw Charakterystyki Energetycznej Budynku (SCHEB) i Ewidencji Gruntów i Budynków (EGiB).

- Baza danych BDOT powinna **pozwaląć na** uzupełnianie dodatkowych informacji o budynkach, aktualizacji ich statusu, a także zawierać informację na temat rodzaju podmiotu, do którego należy dany budynek.
- Odpowiedzialna za aktualizację powinna być jedna instytucja – **Ministerstwo Rozwoju i Technologii**, ponieważ podlegają mu dwa kluczowe zasoby (BDOT przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii (GU-GiK); CEEB przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego (GUNB)); potrzeby wynikające z innych dokumentów i dyrektyw UE (np. wprowadzenia paszportów lub świadectw charakterystyk energetycznych budynków dla określonych rodzajów zasobów) powodują, że MRiT będzie priorytetyzować kwestię pustostanów i pustych budynków w swoich działaniach;

- docelowo, **każda instytucja publiczna i naukowa powinna móc pobrać wszystkie informacje o budynku** pod danym punktem adresowym takie jak np. przeglądy instalacji, przeglądy kominiarskie itd¹¹².
- część danych o stanie technicznym lokali z EGİB znajduje się w zasobach 380 starostw, ale jedynie wybrane starostwa udostępniają dane umożliwiające pobranie zbiorów – i to również w okrojonej wersji, na podstawie której nie sposób określić podstawowych parametrów budynku; warto zachęcać samorządy do udostępnienia możliwie szerokiego zakresu danych, publikując np. mapy tych starostw, które już pozwalają na takie działania.

b. uspołnić praktyki wypełniania informacji wśród osób odpowiadających za aktualizację bazy BDOT.

- Należy podjąć dyskusję z koordynatorem rozporządzenia, w jakich przypadkach rekomendowane jest użycie danej kategorii w bazie danych BDOT i jakie kryteria są stosowane dla definicji budynku „nieczynnego” i „opuszczonego”;
- Alternatywą jest stworzenie nowej kategorii (np. częściowo opuszczony), która pozwoliłaby trafniej wskazać skalę problemu.
- Obecnie, w bazie danych BDOT znajdują się wyłącznie budynki, które bardzo jednoznacznie wpisują się w kategorię „nieczynny”, przez co pomijane są obiekty opuszczone na chwilę lub w niedawnym okresie.
- pozwolić na aktualizację danych BDOT o dane z innych źródeł, w tym m.in. inwentaryzacji i kontroli środowiskowych.

c. zwrócić szczególną uwagę na trzy kategorie budynków: budynki biurowe, budynki oświaty, kultury i nauki, a także inne budynki niemieszkalne (w tej kategorii mieszczą się m.in. budynki zbiorowego zamieszkania);

- budynki w tych kategoriach są najlepiej przygotowane do adaptacji na funkcję mieszkalną ze względu na obecność mediów, a także relatywnie nieuciążliwą dla mieszkalnictwa funkcję w przeszłości.

d. opracować aplikację opartą o BDOT i mapować puste budynki dla samorządów.

- aplikacja powinna posiadać możliwość filtrowania budynków ze względu na wielkość powierzchni użytkowej, adres, liczbę kondygnacji, czy pierwotną funkcję budynku (a w optymalnej formule także rodzaj własności);
- aplikacja pozwoliłaby generować listę takich budynków i zawęzić ją pod kątem dyskusji wewnętrzna-samorządowej o ewentualnych możliwościach adaptacji.

e. rozwijać systemy miejskie w oparciu o rozwiązania / infrastrukturę krajową.

- próby budowy systemów miejskich (takie jak SEIZBIL) stanowią wartościowe źródło wiedzy, ale efektywnym rozwiązaniem byłoby wypracowanie tego rodzaju systemu operacyjnego dla całej Polski. Pozwoliłoby to na większą interoperacyjność i łączenie różnych baz danych.

112 Na podobnej w zasadzie, na jakiej można prześledzić historię samochodu podając numer VIN.



*Wesprzyj Habitat for Humanity Poland i pomóż nam
przekształcać pustostany w bezpieczne i dostępne domy
dla potrzebujących:
habitat.pl/wplac-darowizne*