JAKUB JAN ZIĘTY, KACPER ŁASKARZEWSKI

Państwo jako deweloper. Program Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych jako przykład nieefektywnej alokacji sposobu realizacji zadań wspierania budownictwa społecznego

The State as a Developer: The Social Housing Initiatives Programme as an Example of Inefficient Allocation of the Means of Performing the Task of Supporting Social Housing

Abstract

The article assesses the Social Housing Initiatives (SIM) programme, launched in 2021, as a method of performing the public task of supporting social housing under Article 75(1) of the Polish Constitution. The authors argue that, although the Constitution leaves the legislature free to choose the instruments, this freedom is limited by the principles of legality and subsidiarity and by the requirement of efficient spending of public funds. Drawing on the Supreme Audit Office (NIK) audit of the Government Housing Development Fund, they show that the model in which the state acts as a co-owner and organiser of development companies generated high organisational costs and negligible results: newly established SIM companies delivered 23 flats with support of approx. PLN 2.31 billion, whereas existing social housing associations (TBS) delivered 2,120 flats with support of PLN 0.65 billion. The article also points to the weakening of parliamentary control over public funds, the de facto transfer of ministerial powers to the National Property Stock and defective entrustment acts under EU state aid rules on services of general economic interest. The authors conclude that existing structures and instruments addressed directly to municipalities, in particular the social and municipal housing programme, are more efficient, and put forward *de lege ferenda* proposals favouring the role of the state as a regulator and co-financer rather than a developer.

SŁOWA KLUCZOWE: społeczne inicjatywy mieszkaniowe, budownictwo społeczne, art. 75 Konstytucji RP, efektywność wydatków publicznych, Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa, zasada pomocniczości

KEYWORDS: social housing initiatives, social housing, Article 75 of the Polish Constitution, efficiency of public spending, Government Housing Development Fund, principle of subsidiarity

JAKUB JAN ZIĘTY – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, e-mail: jakub.ziety@uwm.edu.pl, ORCID – 0000-0002-1243-3394.

KACPER ŁASKARZEWSKI – magister prawa, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, e-mail: kacper.laskarzewski@doktorant.uwm.edu.pl, ORCID – 0009-0005-1591-0749.

HTTPS://DOI.ORG/10.36128/9DCG9R45

1 Wprowadzenie

Prowadzenie przez władze publiczne polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli należy do konstytucyjnych funkcji państwa. Określona w art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[1] zasada obejmuje przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieranie działań obywateli zmierzających do zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych[2]. Ustrojodawca nie przesądził jednak, w jaki sposób zasada ta ma być realizowana, pozostawiając ustawodawcy szeroki zakres doboru służących realizacji tego celu instrumentów. To właśnie ów wybór, a nie sam cel, jest przedmiotem niniejszego opracowania.

---

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

2 Prawo do mieszkania jako jedna z zasad konstytucyjnych jest w doktrynie różnie rozumiane – z jednej strony jako prawo do rzeczywistego, realnego miejsca (towaru), z drugiej zaś jako uprawnienie, którego realizację ma zapewniać państwo. Zob. różne podejścia, m.in.: Małgorzata Kędzierska, „Kształtowanie polityki mieszkaniowej w warunkach gospodarki rynkowej" *Equilibrium*, nr 1 (2009). https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_12775_EQUIL_2009_014/c/EQUIL.2009.014-6886.pdf [dostęp: 20.07.2026]; Marcin Jewdokimow, Magdalena Łukasiuk, *Socjologia zamieszkiwania* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Sub Lupa, 2014), 18; Lech Garlicki, Marta Derlatka, „Komentarz do art. 75", [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. 2, red. Lech Garlicki, Marek Zubik (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016), 5; Adam Bodnar, *Mieszkanie prawem, a nie towarem*. https://adambodnar.pl/mieszkanie-prawem-a-nie-towarem/ [dostęp: 20.07.2026]; Anna Wilk, „Problem »hurtowego« nabywania mieszkań w celach inwestycyjnych i możliwości jego ograniczenia w Polsce" *Nieruchomości*, nr 1 (2022): 8; Piotr Lis, *Koncepcje polityki mieszkaniowej* (Poznań: Akademia Ekonomiczna. Katedra Polityki Gospodarczej i Planowania Rozwoju, 2005), 7. Na gruncie polskiej ustawy zasadniczej prawo do mieszkania nie zostało określone wprost; jego konstytucyjnej podstawy poszukuje się w art. 75, odczytywanym w związku z zasadą godności człowieka (art. 30 Konstytucji) jako aksjologicznym źródłem tego prawa, oraz w powiązaniu z art. 71 i art. 76 Konstytucji, przy czym zgodnie z art. 81 Konstytucji praw tych można dochodzić wyłącznie w granicach określonych w ustawie. Zob. Małgorzata Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2007), 231 i n.; Piotr Polak, „Konstytucyjne źródła »prawa do mieszkania«. Rekonstrukcja uprawnień składających się na prawa mieszkaniowe" *Prawo i Więź*, nr 5 (2024): 397; Mariusz Jabłoński, „»Prawo do mieszkania« a minimum egzystencji – analiza gwarancji konstytucyjnych" *Prawo i Więź*, nr 5 (2024): 361–382. Szerzej o modelach urzeczywistniania prawa do mieszkania zob. Natalia M. Pliszka, *Ochrona interesu dewelopera w umowach deweloperskich*, rozprawa doktorska (Słupsk: Uniwersytet Pomorski w Słupsku, 2025), rozdz. I.

W niniejszym opracowaniu przyjęto, że uruchomiony na początku 2021 r. program Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych (dalej: SIM), w którym państwo przyjęło rolę współwłaściciela i organizatora spółek prawa handlowego wznoszących mieszkania, okazał się nieefektywnym sposobem alokacji zadań publicznych. Nie kwestionuje się przy tym ani celu programu, ani społecznej doniosłości budownictwa czynszowego o umiarkowanym czynszu. Przedmiotem krytyki jest natomiast przyjęta metoda realizacji zadania. Empirycznego dowodu jej nieefektywności dostarcza kontrola Najwyższej Izby Kontroli poświęcona Rządowemu Funduszowi Rozwoju Mieszkalnictwa (dalej: RFRM albo Fundusz), który zasila SIM[3]. Przedmiotowa analiza prowadzi do wniosku, iż należy przyjmować bardziej efektywne metody realizacji zadań. Rola państwa jako bezpośredniego dewelopera ustępuje roli regulatora, współfinansującego oraz partnera sektora prywatnego czy samorządowego.

2 | Konstytucyjne ramy zadania i pojęcie efektywnej alokacji

Artykuł 75 ust. 1 Konstytucji formułuje zasadę polityki państwa, a nie prawo podmiotowe. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, że przepis ten ma charakter normy programowej, która „programuje" określone działania władz publicznych. Sama przez się jednak nie kreuje po stronie obywatela roszczeń dających się dochodzić przed sądem, wobec czego nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną[4]. Trybunał podkreślał zarazem, że z konstytucyjnego obowiązku wspierania budownictwa i ochrony lokatorów wynika nakaz solidaryzmu – ciężar realizacji zadań mieszkaniowych nie może być przerzucany wyłącznie na jedną grupę społeczną, na przykład właścicieli

3 Najwyższa Izba Kontroli, *Wykorzystanie środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa. Informacja o wynikach kontroli*, nr ewid. 115/2024/P/24/091/LWR (Warszawa: NIK, 2025), dalej: NIK, *Wykorzystanie środków RFRM*.

4 Por. utrwaloną linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którą art. 75 ust. 1 Konstytucji ma charakter normy programowej i nie kreuje praw podmiotowych, a więc nie stanowi samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej; zob. też Monika Florczak-Wątor, „Komentarz do art. 75", [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. Piotr Tuleja (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), LEX.

budynków[5]. Z art. 75 ust. 1 nie wynika przy tym obowiązek rezultatu: Konstytucja nie nakazuje władzom publicznym budowania mieszkań ani nie przyznaje obywatelowi roszczenia o dostarczenie lokalu, lecz nakłada powinność starannego prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych[6].

Konstytucyjne ramy zadania wyznacza nadto zasada pomocniczości (subsydiarności), do której ustrojodawca odwołuje się w preambule Konstytucji, nakazując oprzeć ustrój państwa na „zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot". W odniesieniu do zadań mieszkaniowych zasada ta oznacza, że powinny być one realizowane na możliwie najniższym szczeblu zdolnym do ich skutecznego wykonania, a organ wyższego rzędu winien wkraczać jedynie w takim zakresie, w jakim wspólnota niższego rzędu, tj. obywatel, sektor prywatny, a przede wszystkim gmina, nie jest w stanie samodzielnie sprostać zadaniu. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ustawodawca powierzył zresztą przede wszystkim gminom, czyniąc z niego zadanie własne samorządu, państwu zaś pozostawił rolę wspierającą i współfinansującą[7]. Z pomocniczości płynie zatem domniemanie na rzecz wykorzystywania istniejących, bliższych mieszkańcom struktur, nie zaś tworzenia przez organy centralne nowych, równoległych podmiotów wykonawczych – i właśnie z tej perspektywy należy oceniać efektywność alokacji sposobu realizacji zadania.

---

5 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2002 r., K 48/01, OTK-A 2002, nr 5, poz. 62.

6 Obowiązek wynikający z art. 75 ust. 1 Konstytucji ujmuje się w piśmiennictwie i orzecznictwie jako zobowiązanie starannego działania, a nie rezultatu; zob. Hubert Izdebski, „Konstytucyjny obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli – miejsce i rola gminy" *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8 (2022): 173; Lech Garlicki, Marta Derlatka, „Komentarz do art. 75", [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. 2, red. Lech Garlicki, Marek Zubik (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016); por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 2003 r., SK 28/03, OTK-A 2003, nr 7, poz. 74.

7 Zob. preambułę do Konstytucji RP, odwołującą się do „zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot". O pomocniczości jako dyrektywie rozdziału zadań mieszkaniowych między państwo a samorząd oraz o zadaniach własnych gminy w tym zakresie zob. Izdebski, „Konstytucyjny obowiązek", 173 i n.; por. art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 725 ze zm.).

Z programowego charakteru art. 75 ust. 1 płynie istotny wniosek dla dalszych rozważań. Skoro Konstytucja nie wskazuje konkretnych środków, władza publiczna dysponuje swobodą doboru instrumentów. Swoboda ta nie jest jednak nieograniczona. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), a gospodarowanie środkami publicznymi podlega zasadom celowości, oszczędności i uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, wyrażonym w ustawie o finansach publicznych[8]. Wybór sposobu realizacji zadania publicznego jest zatem decyzją prawnie relewantną: spośród instrumentów zdolnych osiągnąć ten sam cel państwo powinno sięgać po instrument najmniej kosztowny i poddany rzetelnej kontroli. Nieefektywna alokacja, rozumiana jako wybór drogi droższej i mniej skutecznej przy dostępności tańszej i sprawdzonej, jest nie tylko wadą ekonomiczną, lecz także uchybieniem standardom gospodarowania mieniem publicznym. W tym świetle należy ocenić konstrukcję i funkcjonowanie SIM.

3 | Założenia programu SIM i Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa

Podstawą programu jest ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (do 9 sierpnia 2022 r. nosząca tytuł „o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego"; dalej: u.s.f.r.m.)[9]. SIM to spółka realizująca społeczne budownictwo czynszowe, stanowiąca w istocie kontynuację i rozwinięcie znanej od połowy lat 90. formuły towarzystw budownictwa społecznego (dalej: TBS). Zadaniem SIM jest budowa mieszkań na wynajem o umiarkowanym, regulowanym czynszu, z możliwością dojścia najemcy do własności po wniesieniu partycypacji i spłacie kredytu[10].

8 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1483 ze zm.), art. 44 ust. 3 (zasada celowości i oszczędności wydatków oraz uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów).

9 Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1273 ze zm.). Zmiana tytułu nastąpiła na mocy art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1561).

10 Szerzej o konstrukcji prawnej spółek SIM zob. Ksymena Kramarczyk-Rosiak, Radosław Kujawiński, „Uwarunkowania prawne funkcjonowania spółek typu SIM.

Model finansowania łączy trzy strumienie: bezzwrotne wsparcie z Funduszu Dopłat pokrywające część kosztów inwestycji, partycypację najemców oraz preferencyjny kredyt Banku Gospodarstwa Krajowego udzielany w ramach programu społecznego budownictwa czynszowego. Odrębnym instrumentem jest RFRM, utworzony w styczniu 2021 r. jako element pakietu przeciwdziałającego skutkom pandemii COVID-19. Fundusz miał pobudzać inwestycje realizowane przez nowo tworzone SIM oraz działające TBS; z jego środków bezzwrotnie finansowano wydatki gmin na objęcie udziałów w tych spółkach. Wsparcie na objęcie udziałów w tworzonej SIM mogło wynieść do 3 mln zł, a na realizację kolejnych przedsięwzięć do 10% ich wartości[11]. W konstrukcję włączono Krajowy Zasób Nieruchomości (dalej: KZN), który mógł wnosić grunty oraz tworzyć SIM i przystępować do nich, jak również obejmować w nich udziały. Kompetencję do udzielania gminom wsparcia z Funduszu ustawa powierzyła wyłącznie ministrowi zarządzającemu Funduszem (art. 33l u.s.f.r.m.).

Istotą modelu jest zatem to, że państwo nie tylko finansuje i reguluje budownictwo społeczne, lecz staje się wspólnikiem i organizatorem podmiotów gospodarczych faktycznie prowadzących działalność deweloperską. Takie przesunięcie roli – od podmiotu wspierającego ku podmiotowi realizującemu – rodzi pytanie o efektywność takiej alokacji zadań. Co więcej, sam ustawodawca stopniowo oddalał SIM od pierwotnej idei budownictwa socjalnego.

Katalog dopuszczalnej działalności spółki (art. 27 u.s.f.r.m.), mający charakter zamknięty[12], obejmuje dziś także nabywanie oraz wznoszenie budynków w celu sprzedaży znajdujących się w nich lokali, a wprowadzona w 2020 r. instytucja najmu z dojściem do własności (art. 33dk u.s.f.r.m.) dopełnia tego obrazu; w piśmiennictwie trafnie zauważa się, że doprowadziło

Działanie Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa" *Kontrola Państwowa*, nr 2 (2026), https://doi.org/10.53122/ISSN.0452-5027/2026.1.10.

11 NIK, *Wykorzystanie środków RFRM*, cz. „Ważniejsze wyniki kontroli"; zob. też art. 33l–33s u.s.f.r.m.

12 Artykuł 27 u.s.f.r.m. zawiera zamknięty katalog czynności stanowiących przedmiot działalności SIM (dawniej TBS), z zakazem podejmowania działalności niezwiązanej z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą; zob. Adam Doliwa, „Komentarz do art. 27 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego", [w:] *Prawo mieszkaniowe. Komentarz*, wyd. 6 (Warszawa: C.H. Beck, 2021), Legalis, oraz powołane tam orzecznictwo (m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2016 r., IV CSK 445/15, LEX nr 1992034).

to „do uznania SIM za podmiot zbliżony do dewelopera, który buduje nieruchomości mieszkalne z udziałem środków własnych, zewnętrznych i powierzonych przez przyszłych najemców, z przeznaczeniem ich na późniejszą sprzedaż”[13]. W konstrukcji SIM tworzonych z udziałem KZN dopuszczono zresztą, by nawet znaczna część powierzchni użytkowej mieszkań (do 20%, a w spółkach celowych KZN do 50%) mogła zostać przeznaczona na cele komercyjne, poza reżimem najmu o nierynkowym czynszu[14]. Rola „państwa-dewelopera” nie jest więc wyłącznie następstwem praktyki, lecz wpisuje się w samą ewolucję modelu prawnego.

4 Państwo jako deweloper – anatomia modelu

Przyjęty mechanizm realizacji prawa do mieszkania – przy wykorzystaniu nowych podmiotów i struktur – oznaczał w praktyce kosztowne tworzenie i utrzymywanie podmiotów korporacyjnych realizujących ustawowe zadanie. Zanim jakikolwiek lokal mógł powstać, trzeba było najpierw powołać i obsadzić same podmioty wykonawcze, tj. nowe spółki. Z udziałem KZN zawiązano ich aż czterdzieści siedem, choć, jak ustaliła NIK, w dziewiętnastu przypadkach utworzenie spółki z jego udziałem było przedwczesne i niecelowe wobec niewniesienia do niej nieruchomości Skarbu Państwa[15].

Szczególnie wymowny jest sposób, w jaki KZN zabezpieczył sobie wpływ w tych spółkach: we wszystkich czterdziestu siedmiu SIM zapewnił on sobie uprawnienia osobiste do powoływania członków rad nadzorczych, wskazywania przewodniczącego rady oraz kandydata na prezesa zarządu. Tymczasem w dziewiętnastu spółkach wniósł jedynie wkłady pieniężne rzędu od 100 do 1000 zł, obejmując udziały odpowiadające od 0,0002% do

13 Rafał Kowalczyk, „Wybrane problemy ewoluowania statusu prawnego społecznych inicjatyw mieszkaniowych” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, 135 (2023): 180–181; por. Robert Bobkier, Arkadiusz Babczuk, „Spółki celowe Krajowego Zasobu Nieruchomości a Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe z jego udziałem” *Samorząd Terytorialny*, nr 2 (2025): 73–91.

14 Zob. art. 52a pkt 3 i art. 52b pkt 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 834 ze zm.), wymagające, by odpowiednio co najmniej 50% (spółki celowe) i 80% (SIM) powierzchni użytkowej mieszkań stanowiły mieszkania na wynajem; *a contrario* pozostała część może być przeznaczona na cele komercyjne. Szerzej Bobkier, Babczuk, „Spółki celowe”.

15 NIK, *Wykorzystanie środków RFRM* (ustalenia dotyczące utworzenia 47 SIM z udziałem KZN, w tym 19 przedwczesnych i niecelowych).

0,004% kapitału zakładowego. Uprawnienia korporacyjne pozostawały więc w rażącej dysproporcji do marginalnego zaangażowania kapitałowego[16]. Dysproporcja ta nie była przypadkowa: wobec spółek, w których uczestniczy, KZN występuje jako wspólnik strukturalnie uprzywilejowany – obok ogólnych uprawnień wynikających z Kodeksu spółek handlowych dysponuje wobec SIM szczególnymi kompetencjami kontrolnymi, z możliwością nakładania kar włącznie (rozdział 8 ustawy o KZN)[17]. Obsadzanie tych organów odbywało się poza jakąkolwiek jawną procedurą, bez otwartego naboru i ogłoszonych kryteriów, obejmując mimo to pięćdziesiąt osiem wskazań na prezesów zarządów oraz sto czterdzieści siedem powołań do rad nadzorczych w trzydziestu sześciu SIM i dwóch TBS[18]. Model „państwa-dewelopera" okazał się zatem przede wszystkim modelem budowania organizacji, a dopiero w dalszej – i, jak wskazują autorzy, znikomej – kolejności modelem budowania mieszkań.

5 Nieefektywność w świetle kontroli NIK

Wskazywane nieprawidłowości nie miały przy tym charakteru odosobnionego: zastrzeżenia co do legalności, gospodarności, celowości lub rzetelności działań dotknęły dwudziestu ośmiu z trzydziestu badanych jednostek, i to we wszystkich aspektach funkcjonowania Funduszu[19]. Sama zaś skala rozdźwięku między nakładami a efektami jest uderzająca. W latach 2021–2024 poza ustawą budżetową wydatkowano z RFRM blisko 3,5 mld zł (3473,8 mln zł)[20]. W tym samym okresie, do końca

16 Ibidem (dysproporcja uprawnień osobistych KZN wobec wkładów pieniężnych rzędu 100–1000 zł i udziałów 0,0002–0,004% kapitału zakładowego).

17 Na strukturalną „nierównowagę stron" i uprzywilejowaną pozycję KZN jako wspólnika, dysponującego – obok uprawnień z Kodeksu spółek handlowych – szczególnymi kompetencjami kontrolnymi z rozdziału 8 ustawy o KZN, zwracają uwagę Bobkier, Babczuk, „Spółki celowe".

18 NIK, *Wykorzystanie środków RFRM* (58 kandydatów na prezesów oraz 147 przedstawicieli w radach nadzorczych, brak otwartego naboru i publikowanych kryteriów).

19 Kramarczyk-Rosiak, Kujawiński, „Uwarunkowania prawne funkcjonowania spółek typu SIM", 81 (abstrakt: „In as many as 28 of the 30 audited entities, illegal, uneconomical, purposeless, and unreliable activities have been identified"); zob. też NIK, *Wykorzystanie środków RFRM*.

20 NIK, *Wykorzystanie środków RFRM*, „Ocena ogólna".

lipca 2024 r., ze wsparciem Funduszu oddano do użytku zaledwie 2143 mieszkania, co stanowi 4,4% z około 48,6 tys. lokali planowanych do 2031 r.[21]

Problem uwidacznia zestawienie efektów realizacji zadania w obu formach. Spośród owych 2143 mieszkań nowo utworzone SIM wybudowały jedynie 23 lokale (0,07% planu) przy wsparciu z Funduszu sięgającym łącznie blisko 2,31 mld zł, podczas gdy działające TBS oddały 2120 mieszkań (12,8% planu) przy wsparciu 0,65 mld zł. W przeliczeniu na jedno mieszkanie SIM zostały wsparte średnio kwotą 72,1 tys. zł, a TBS 39,5 tys. zł[22]. Nowy, kosztowny wehikuł instytucjonalny okazał się więc wielokrotnie mniej wydajny niż instrument istniejący i sprawdzony. To spostrzeżenie ma znaczenie zasadnicze: dowodzi, że nieefektywność nie wynikała z natury zadania, lecz z wyboru sposobu jego realizacji.

Wewnętrzna struktura wydatków spółek potwierdza tę ocenę. Na właściwe przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane czternaście badanych SIM przeznaczyło 58,3 mln zł, co stanowi ledwie 6,5% z przekazanych im na ten cel 891,3 mln zł. Gros kosztów działalności, ponad 51%, pochłonęły wynagrodzenia, w połowie przypadające na członków zarządów i rad nadzorczych, a stałą pensję prezesa podniesiono w dziesięciu z czternastu spółek mimo znikomego zaawansowania budów[23]. W niemal połowie kontrolowanych SIM stwierdzono niegospodarne lub naruszające prawo wydatkowanie środków na łączną kwotę 8,1 mln zł[24]. Wśród wydatków trudnych do pogodzenia z celem spółek znalazły się pozycje „marketingowe": współfinansowanie zajęć na siłowni, wypraw górskich, rozgrywek siatkówki plażowej oraz zakupu trzech

21 Ibidem (2143 mieszkania, tj. 4,4% z ok. 48 585 lokali planowanych do 2031 r.).

22 Ibidem (SIM: 23 mieszkania i wsparcie ok. 2,31 mld zł; TBS: 2120 mieszkań i wsparcie 0,65 mld zł; średnio 72,1 tys. zł na mieszkanie w SIM wobec 39,5 tys. zł w TBS).

23 Ibidem (58,3 mln zł na inwestycje, tj. 6,5% z 891,3 mln zł; ponad 51% kosztów to wynagrodzenia; podwyżki dla prezesów w 10 z 14 SIM).

24 Kwestią sporną pozostaje przy tym, czy SIM z wyłącznym udziałem KZN i jednostek samorządu terytorialnego są w ogóle zamawiającymi publicznymi w rozumieniu art. 4 pkt 3 Prawa zamówień publicznych; przeciwko takiej kwalifikacji – z uwagi na handlowy charakter działalności SIM i brak obowiązku pokrywania ich strat ze środków publicznych – wypowiadają się Arkadiusz Babczuk, Robert Bobkier, „Analiza statusu prawnego Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych jako zamawiającego publicznego na tle przepisu art. 4 pkt 3 Pzp" *Zamówienia Publiczne. Doradca*, nr 10 (2024): 60–70.

tysięcy biletów do lunaparku, tj. świadczeń niesłużących realizacji zadań spółek[25].

Dobitnym symbolem odwrócenia priorytetów jest fakt, że skontrolowane spółki, lokując niewykorzystane środki Funduszu w bankach, osiągnęły do końca 2023 r. przychody finansowe w wysokości 59,7 mln zł, a więc wyższe niż kwota, którą w tym czasie wydały na inwestycje mieszkaniowe (58,3 mln zł)[26]. Publiczne środki, zamiast przekształcać się w mieszkania, pracowały na lokatach.

Deficyt przejrzystości ujawniony przez NIK po stronie gospodarowania środkami publicznymi bywa dostrzegany także w samym mechanizmie rozliczeń z najemcą. W debacie publicznej wskazuje się, że lokator wnosi najpierw partycypację w koszty budowy oznaczonego lokalu, a następnie przez lata spłaca w czynszu kosztowym (art. 28 u.s.f.r.m.) kredyt zaciągnięty na wzniesienie budynku; mimo spłaty tego zobowiązania finansowy komponent czynszu bywa jednak utrzymywany i – wobec braku wyodrębnionej ewidencji kosztów oraz jasnych reguł rozliczenia – może w praktyce zasilać kolejne inwestycje spółki. Takie krzyżowe subsydiowanie nowego zasobu z opłat mieszkańców zasobu już istniejącego bywa określane mianem ukrytego „podatku mieszkaniowego", nakładanego bez podstawy ustawowej na wąską grupę najemców. Choć jest to głos strony sporu, a nie ustalenie urzędowe, dobrze pokazuje, że niejasność mechanizmów właściwa modelowi SIM i TBS ujawnia się nie tylko wobec dysponenta środków publicznych, lecz i wobec samego najemcy – co dodatkowo przemawia za przejrzystą, poddaną kontroli konstrukcją rozliczeń[27].

---

25 NIK, *Wykorzystanie środków RFRM* (niegospodarne i naruszające prawo wydatki na łączną kwotę 8,1 mln zł, w tym zakwestionowane wydatki „marketingowe").

26 Ibidem (przychody finansowe z lokat 59,7 mln zł wobec 58,3 mln zł wydatków na inwestycje).

27 Grzegorz Prigan, „Panie ministrze, TBS to nie Caritas. Lokatorzy też nie są bankomatem" *Zero.pl*, 16 lipca 2026 r. https://zero.pl/news/najemcy-tbs-wplacili-setki-tysiecy-zlotych-dlaczego-dzis-nie-moga-wykupic-mieszkan [dostęp: 16.07.2026]. Autor – adwokat reprezentujący najemców w sporze z TBS Wrocław – podnosi, że po spłacie kredytu inwestycyjnego kosztowy komponent czynszu bywa utrzymywany i przeznaczany na nowe inwestycje, oraz postuluje m.in. wyodrębnienie centrów kosztowych dla poszczególnych budynków i coroczne informowanie najemców o stanie zadłużenia i strukturze czynszu. Jako głos w debacie publicznej twierdzenia te wymagają weryfikacji i nie mają waloru ustalenia urzędowego.

6 | Wymiar prawa Unii Europejskiej – rekompensata za usługę w ogólnym interesie gospodarczym

Nieefektywności organizacyjnej towarzyszy ryzyko prawne na płaszczyźnie unijnej. Wsparcie publiczne dla SIM stanowi rekompensatę z tytułu świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym, a jego dopuszczalność ocenia się w świetle art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz decyzji Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych[28]. Gmina przekazująca wsparcie do spółki zobowiązana jest zawrzeć umowę powierzenia, która powinna określać rodzaj usługi publicznej, mechanizm rekompensaty oraz wskaźniki jej obliczania, kontroli i przeglądu, a także zasady unikania i odzyskiwania nadwyżek.

Warunki te nawiązują do standardu wyznaczonego przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie *Altmark Trans*. Trybunał orzekł, że rekompensata za wykonywanie obowiązków świadczenia usług publicznych nie stanowi pomocy państwa, jeżeli łącznie spełnione są cztery przesłanki: obowiązki muszą być jasno zdefiniowane; parametry rekompensaty ustalone wcześniej w sposób obiektywny i przejrzysty; rekompensata nie może przekraczać kosztów wykonania obowiązków powiększonych o rozsądny zysk; a w braku procedury zamówienia publicznego jej wysokość należy odnieść do kosztów przeciętnego, dobrze zarządzanego przedsiębiorstwa[29].

W praktyce SIM standard ten pozostał w znacznej części niedochowany: w dziesięciu z czternastu spółek umowy powierzenia nie odpowiadały wymogom prawa unijnego – nie były aktualizowane albo nie zawierały niezbędnych warunków i terminów – a w pięciu spółkach w trzydziestu siedmiu umowach w ogóle nie wskazano rodzaju usługi, mechanizmu

28 Decyzja Komisji 2012/21/UE z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE L 7 z 11.01.2012, s. 3).

29 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 lipca 2003 r., C-280/00, Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, ECLI:EU:C:2003:415, LEX nr 164070.

ani wskaźników rekompensaty, których wymaga decyzja Komisji[30]. Uchybienia te stanowiły ustawową przesłankę dochodzenia od gmin roszczeń grożących utratą wsparcia w łącznej kwocie 203,4 mln zł, których jednak nie dochodzono[31]. Model „państwa-dewelopera" okazał się więc podatny nie tylko na marnotrawstwo, lecz i na wadliwość konstrukcji rekompensaty ze wszystkimi konsekwencjami z zakresu prawa pomocy publicznej.

7 Wady legislacyjne i osłabienie kontroli publicznej

Część źródeł nieprawidłowości tkwiła jednak nie w praktyce, lecz w samej konstrukcji prawnej Funduszu. Ustawodawca nie wyposażył RFRM w ramy zdolne uporządkować jego działanie: nie zdefiniował celów ani mierników oczekiwanych efektów, nie obarczył ministra powinnością ich monitorowania i oceny, a zasad podziału środków nie powiązał z rzetelnie ustalonym zapotrzebowaniem gmin, przez co dostęp do nich nie był równy[32]. Wadliwość ta ma zresztą szersze tło. Regulacja społecznych form budownictwa należy do wyjątkowo niestabilnych: ustawę o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa nowelizowano pięćdziesiąt dziewięć razy (z czego czterdzieści siedem razy w XXI w.), ustawę o KZN siedemnaście razy w ciągu siedmiu lat jej obowiązywania, a powiązaną ustawę o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych – dwadzieścia dwa razy. Tak intensywna i często niekonsekwentna aktywność legislacyjna rodzi, jak trafnie ujęto w piśmiennictwie, „wątpliwości dotyczące zakresu obowiązywania poszczególnych przepisów, a nawet ich sensu"[33].

Dwa uchybienia mają wymiar ustrojowy. Po pierwsze, dystrybucja blisko 3,5 mld zł poza ustawą budżetową ograniczała jednolitość i przejrzystość

30 NIK, *Wykorzystanie środków RFRM* (wadliwość umów powierzenia w 10 z 14 SIM; 37 umów w 5 SIM bez elementów wymaganych motywem 12 i art. 4 lit. a, d, e i f decyzji Komisji).

31 Ibidem (roszczenia na łączną kwotę 203,4 mln zł, których minister nie dochodził).

32 Ibidem, „Wady ram prawnych ustanawiających Fundusz".

33 Ewa Bończak-Kucharczyk, *Społeczne formy rozwoju mieszkalnictwa. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 347; dane o liczbie nowelizacji za: Bobkier, Babczuk, „Spółki celowe" (ustawa o KZN – 17 zmian, ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa – 59 zmian, w tym 47 w XXI w., ustawa o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych – 22 zmiany).

planowania wydatków państwa oraz osłabiała kontrolę parlamentarną i społeczną nad środkami publicznymi; a to właśnie parlamentowi Konstytucja powierza władztwo nad finansami państwa (art. 216 i art. 219)[34]. Po drugie, ministrowie zarządzający Funduszem nie realizowali przysługującej im wyłącznie kompetencji do udzielania wsparcia (art. 33l u.s.f.r.m.); cały proces – od przyjęcia wniosków po dyspozycje wypłaty na kwotę co najmniej 2,9 mld zł – przejął faktycznie KZN, i to z naruszeniem przepisów przy co dziesiątym wniosku oraz przy praktykach świadczących o dowolności postępowania w 41% spraw, ze zwłoką sięgającą 209 dni[35]. Przekazanie ustawowej kompetencji organu poza tryb prawem przewidziany pozostaje w oczywistej kolizji z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji).

8 | Wnioski – ku wykorzystaniu istniejących struktur i instrumentów adresowanych do gmin

Zgromadzony materiał uzasadnia wniosek, że program SIM w kształcie poddanym kontroli był przykładem nieefektywnej alokacji sposobu realizacji zadania publicznego. Państwo, wcielając się w rolę dewelopera poprzez sieć spółek celowych, poniosło wysokie koszty organizacyjne, uzyskując znikome efekty rzeczowe, a przy tym osłabiło kontrolę nad wydatkowaniem środków i naraziło się na ryzyko z zakresu pomocy publicznej. Porównanie z TBS dowodzi, że efektywniejsze było wykorzystanie instrumentów już istniejących niż budowa nowych struktur, a być może najefektywniejszy byłby program kierowany bezpośrednio do gmin, które mogłyby wykorzystać przyznane środki na nabycie powierzchni mieszkalnych, budowę samodzielną lokali mieszkalnych lub w końcu na dokapitalizowanie spółek realizujących budownictwo komunalne.

Trafność tej diagnozy potwierdził zresztą sam ustawodawca, likwidując Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa z dniem 20 grudnia 2024 r.[36] Znamienne jest przy tym, że efektywniejszy instrument nie musi być dopiero

34 Konstytucja RP, art. 216 i art. 219; NIK, *Wykorzystanie środków RFRM* (wydatkowanie środków poza ustawą budżetową ograniczało kontrolę parlamentarną i społeczną).

35 NIK, *Wykorzystanie środków RFRM*, „Ocena ogólna" (przejęcie przez KZN procesu udzielania wsparcia na kwotę co najmniej 2984,6 mln zł; naruszenia przy co dziesiątym wniosku, dowolność w 41% spraw, zwłoka do 209 dni).

36 Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa został zlikwidowany z dniem 20 grudnia 2024 r., co odnotowuje uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie

projektowany – funkcjonuje równolegle. Realizowany od 2007 r. na podstawie ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych program budownictwa socjalnego i komunalnego (dalej: program BSK) polega na bezpośrednim, bezzwrotnym wsparciu gmin ze środków budżetu państwa (za pośrednictwem Funduszu Dopłat), którego poziom podniesiono z 35% do 80% kosztów przedsięwzięcia. Model ten, pozbawiony kosztownej nadbudowy spółkowej, przyniósł w latach 2021–2023 blisko 23 tys. mieszkań i miejsc noclegowych, a w całym osiemnastoletnim okresie funkcjonowania około 56 tys. lokali dofinansowanych kwotą 6,5 mld zł[37]. Zestawienie tych rezultatów z dwudziestoma trzema mieszkaniami oddanymi przez nowe SIM przy wsparciu przekraczającym 2,3 mld zł unaocznia, że o skuteczności przesądza nie skala środków, lecz wybór instrumentu. Wniosek ten wzmacnia szersze tło: w produkcji mieszkań w Polsce całe społeczne budownictwo czynszowe (SIM i TBS) odpowiada za około 0,8% oddawanych lokali, podczas gdy deweloperzy za blisko 62%, a inwestorzy indywidualni za ponad 35%[38]. W tej dziedzinie państwo jest zatem graczem z natury marginalnym, co dodatkowo przemawia za rolą regulatora i współfinansującego zamiast roli bezpośredniego wykonawcy.

Powyższego nie podważa spostrzeżenie, że formy wyposażone w osobowość prawną (spółki, w tym SIM i TBS) łatwiej pozyskują finansowanie zwrotne niż nieposiadające jej zakłady budżetowe, co bywa podnoszone jako argument na rzecz „uspółkowienia" gminnej gospodarki mieszkaniowej[39]. Rzecz

---

ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1382, w części dotyczącej art. 1 pkt 1 projektu).

37 Dane za: uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1382, część dotycząca programu BSK). Program realizowany jest na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 304); podwyższenie bezzwrotnego wsparcia z 35% do 80% kosztów przedsięwzięcia oraz efekty rzeczowe (ok. 23 tys. mieszkań i miejsc noclegowych w latach 2021–2023 oraz ok. 56 tys. lokali i 6,5 mld zł w całym okresie funkcjonowania programu) wynikają z tego uzasadnienia.

38 Dane GUS dotyczące struktury mieszkań oddanych do użytkowania, przytaczane za: Babczuk, Bobkier, „Analiza statusu prawnego" (deweloperzy – 61,7%, inwestorzy indywidualni – 35,6%, spółdzielnie mieszkaniowe – 1,1%, gminy – 0,7%, społeczne budownictwo czynszowe SIM/TBS – ok. 0,8%).

39 Zob. Beata Sadowska, „Finansowanie komunalnej gospodarki mieszkaniowej w gminach województwa zachodniopomorskiego – czy warto się zadłużać" *Finanse Komunalne*, nr 7–8 (2014): 88–100 (autorka wskazuje, że zakłady budżetowe,

w tym, że bezzwrotne wsparcie gmin nakierowane na powiększanie zasobu – nabycie nieruchomości i gruntów, remont pustostanów czy współfinansowanie budowy – nie wymaga tworzenia odrębnych wehikułów korporacyjnych, a doświadczenie SIM pokazuje, że mnożenie takich struktur pochłonęło środki, które miały służyć budowie mieszkań. Tam zaś, gdzie formuła spółkowa jest rzeczywiście uzasadniona, może ją zapewnić istniejący i sprawdzony sektor TBS, bez budowania sieci nowych podmiotów.

Kierunek ten można wesprzeć instrumentami już funkcjonującymi i adresowanymi wprost do gmin bez potrzeby budowania nowych struktur. Zamiast wznosić budynki poprzez sieć spółek celowych, gmina może nabywać gotowe lub realizowane lokale bezpośrednio od deweloperów i przeznaczać je na zasób komunalny lub społeczny, przejmując w ten sposób efekt najbardziej wydajnego segmentu rynku. Temu samemu celowi służy najem lokali od podmiotów prywatnych z ich dalszym podnajmem osobom wskazanym przez gminę, w tym za pośrednictwem społecznej agencji najmu, oraz pozyskiwanie pomieszczeń na podstawie art. 25e w związku z art. 20 ust. 2a i 2b ustawy o ochronie praw lokatorów[40]. Tam zaś, gdzie uzasadniona jest budowa własna, gmina powinna realizować ją w oparciu o istniejącą strukturę organizacyjną, tj. własne jednostki i zakłady, sprawdzone towarzystwa budownictwa społecznego oraz spółki gminne – nie zaś przez mnożenie równoległych podmiotów. Finansowanie tych działań zapewnia już funkcjonujący, bezzwrotny mechanizm wsparcia z budżetu państwa (program BSK za pośrednictwem Funduszu Dopłat); a tam, gdzie formuła spółkowa i kapitał prywatny są rzeczywiście potrzebne – partnerstwo publiczno-prywatne, w którym podmiot prywatny buduje

nieposiadające osobowości prawnej, nie mogą samodzielnie zaciągać zobowiązań długoterminowych, podczas gdy formy spółkowe sprzyjają finansowaniu inwestycji ze źródeł zewnętrznych).

40 Społeczną agencję najmu, działającą na podstawie art. 4 ust. 1a ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz przepisów ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, omawia Aleksandra Sikorska-Lewandowska, „Społeczne agencje najmu – czym jest najem społeczny", [w:] *Najem lokali. Teraźniejszość i perspektywy*, red. Aneta Kaźmierczyk, Ewelina Badura (Warszawa: C.H. Beck, 2022), 136. Możliwość pozyskiwania przez gminę pomieszczeń od innych właścicieli i ich podnajmu wynika z art. 25e w zw. z art. 20 ust. 2a i 2b powołanej ustawy. Szerzej o modelu mieszanym zob. Pliszka, *Ochrona interesu dewelopera*, rozdz. I–II.

i zarządza, gmina zaś wnosi grunt i wsparcie, przy klarownym podziale ryzyk[41].

Diagnoza ta prowadzi do trzech postulatów *de lege ferenda*, ogniskujących się wokół wykorzystania istniejących struktur i instrumentów adresowanych bezpośrednio do gmin. Po pierwsze, finansowanie zadań publicznych w budownictwie na wynajem powinno co do zasady odbywać się w ramach budżetu państwa i już funkcjonujących, bezzwrotnych mechanizmów wsparcia gmin (program BSK za pośrednictwem Funduszu Dopłat), z zachowaniem przejrzystości i pełnej kontroli parlamentarnej, a nie poprzez fundusze celowe wymykające się procedurze budżetowej. Po drugie, państwo powinno powściągliwie sięgać po rolę bezpośredniego przedsiębiorcy, a preferować rolę regulatora i współfinansującego, opierając się na podmiotach o sprawdzonej zdolności wykonawczej oraz na rzetelnie skonstruowanej rekompensacie za usługę w ogólnym interesie gospodarczym. Po trzecie, trwałe zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych wymaga zrównoważonego udziału sektora publicznego i prywatnego; dojrzały model mieszkalnictwa mieszanego zakłada włączenie kapitału prywatnego, w tym poprzez partnerstwo publiczno-prywatne, w którym ryzyka i kompetencje rozkładają się zgodnie z rzeczywistą zdolnością stron do ich udźwignięcia.

Konstytucyjny obowiązek z art. 75 ust. 1 nie nakazuje państwu budować samodzielnie – nakazuje prowadzić skuteczną politykę. Skuteczność zaś wymaga, by spośród dostępnych dróg wybierać tę, która przy danych nakładach przynosi najwięcej mieszkań. Doświadczenie SIM pokazuje, że droga „państwa-dewelopera" tego kryterium nie spełniła.

Bibliografia

Babczuk Arkadiusz, Robert Bobkier, „Analiza statusu prawnego Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych jako zamawiającego publicznego na tle przepisu art. 4 pkt 3 Pzp" *Zamówienia Publiczne. Doradca*, nr 10 (2024): 60–70.

Bednarek Małgorzata, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2007.

41 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1637). Na potencjał tej formuły w mieszkalnictwie oraz szacowane oszczędności rzędu 15–17% w stosunku do modelu tradycyjnego wskazują Irena Herbst, Bartosz Mysiorski, Tomasz Korczyński, *Partnerstwo publiczno-prywatne w mieszkalnictwie. Ścieżka dojścia podmiotu publicznego do realizacji projektu PPP* (Warszawa: Centrum PPP, 2015), 6.

Bobkier Robert, Arkadiusz Babczuk, „Spółki celowe Krajowego Zasobu Nieruchomości a Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe z jego udziałem" *Samorząd Terytorialny*, nr 2 (2025): 73–91.

Bodnar Adam, *Mieszkanie prawem, a nie towarem*. https://adambodnar.pl/mieszkanie-prawem-a-nie-towarem/.

Bończak-Kucharczyk Ewa, *Społeczne formy rozwoju mieszkalnictwa. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.

Doliwa Adam, *Prawo mieszkaniowe. Komentarz*, wyd. 6. Warszawa: C.H. Beck, 2021.

Florczak-Wątor Monika, „Komentarz do art. 75", [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. Piotr Tuleja. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.

Garlicki Lech, Marta Derlatka, „Komentarz do art. 75", [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. 2, red. Lech Garlicki, Marek Zubik. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016.

Herbst Irena, Bartosz Mysiorski, Tomasz Korczyński, *Partnerstwo publiczno-prywatne w mieszkalnictwie. Ścieżka dojścia podmiotu publicznego do realizacji projektu PPP*. Warszawa: Centrum PPP, 2015.

Izdebski Hubert, „Konstytucyjny obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli – miejsce i rola gminy" *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8 (2022): 169–182.

Jabłoński Mariusz, „»Prawo do mieszkania« a minimum egzystencji – analiza gwarancji konstytucyjnych" *Prawo i Więź*, nr 5 (2024): 361–382.

Jewdokimow Marcin, Magdalena Łukasiuk, *Socjologia zamieszkiwania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Sub Lupa, 2014.

Kędzierska Małgorzata, „Kształtowanie polityki mieszkaniowej w warunkach gospodarki rynkowej" *Equilibrium*, nr 1 (2009): 147–157.

Kowalczyk Rafał, „Wybrane problemy ewoluowania statusu prawnego społecznych inicjatyw mieszkaniowych" *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, 135 (2023): 173–182.

Kramarczyk-Rosiak Ksymena, Radosław Kujawiński, „Uwarunkowania prawne funkcjonowania spółek typu SIM. Działanie Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa" *Kontrola Państwowa*, nr 2 (2026): 64–82. https://doi.org/10.53122/ISSN.0452-5027/2026.1.10.

Lis Piotr, *Koncepcje polityki mieszkaniowej*. Poznań: Akademia Ekonomiczna. Katedra Polityki Gospodarczej i Planowania Rozwoju, 2005.

Najwyższa Izba Kontroli, *Wykorzystanie środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa. Informacja o wynikach kontroli*, nr ewid. 115/2024/P/24/091/LWR. Warszawa: NIK, 2025.

Pliszka Natalia M., *Ochrona interesu dewelopera w umowach deweloperskich*, rozprawa doktorska. Słupsk: Uniwersytet Pomorski w Słupsku, 2025.

Polak Piotr, „Konstytucyjne źródła »prawa do mieszkania«. Rekonstrukcja uprawnień składających się na prawa mieszkaniowe" *Prawo i Więź*, nr 5 (2024): 383–398.

Prigan Grzegorz, „Panie ministrze, TBS to nie Caritas. Lokatorzy też nie są bankomatem" *Zero.pl*, 16 lipca 2026 r. https://zero.pl/news/najemcy-tbs-wplacili-setki-tysiecy-zlotych-dlaczego-dzis-nie-moga-wykupic-mieszkan.

Sadowska Beata, „Finansowanie komunalnej gospodarki mieszkaniowej w gminach województwa zachodniopomorskiego – czy warto się zadłużać" *Finanse Komunalne*, nr 7–8 (2014): 88–100.

Sikorska-Lewandowska Aleksandra, „Społeczne agencje najmu – czym jest najem społeczny", [w:] *Najem lokali. Teraźniejszość i perspektywy*, red. Aneta Kaźmierczyk, Ewelina Badura. Warszawa: C.H. Beck, 2022.

Wilk Anna, „Problem »hurtowego« nabywania mieszkań w celach inwestycyjnych i możliwości jego ograniczenia w Polsce" *Nieruchomości*, nr 1 (2022).

This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode