Opinia: dostępność mieszkań gminnych w 26 miastach na tle kraju

Stan na 14 listopada 2026.

Skąd pochodzą dane

1. **Badanie kryteriów w 26 miastach.** Dla każdego miasta mamy osobny projekt z lokalną uchwałą o zasadach wynajmowania lokali i dokumentami pomocniczymi. Każdemu projektowi zadaliśmy to samo pytanie: jakie kryteria trzeba spełnić, żeby dostać lokal socjalny lub komunalny, przy dochodzie x i wynajmowanym mieszkaniu 25 m². Za x przyjęliśmy przybliżony średni dochód netto w danym mieście, wyliczony ze średniego wynagrodzenia brutto według GUS (marzec 2025, powiat zamieszkania). Odpowiedzi zestawiliśmy w tabele porównawcze i ułożyliśmy z nich ranking barier formalnych.
2. **Dane GUS o zasobie i kolejkach.** Dla każdej z 26 gmin pobraliśmy z Banku Danych Lokalnych dane za lata 2023–2025: liczbę lokali gminnych z umową najmu, liczbę umów zawartych w roku, liczbę gospodarstw oczekujących (w tym na najem socjalny i z wyroków eksmisyjnych) oraz ludność. Dane ogólnopolskie pochodzą z komunikatów GUS.
3. **Kontrola obliczeń.** Kwotę najniższej emerytury (1978,49 zł od 1 marca 2026) potwierdziliśmy na stronie ZUS i przeliczyliśmy nią progi w 16 miastach, które liczą próg od tej kwoty. Wynik zmienił się tylko we Wrocławiu, gdzie odpowiedź opierała się na kwocie z poprzedniego roku.
4. **Raport NIK.** Informacja o wynikach kontroli „Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach” (nr ewid. 16/2020/P/19/033/KIN): kontrola 11 gmin i Ministerstwa Rozwoju oraz ankieta w 622 gminach, za lata 2016 – I połowa 2019. Przeczytane zostały synteza, wnioski, rozdział z wynikami kontroli i początek załącznika z ankietą.

Wniosek główny

Dostęp do mieszkania gminnego w Polsce nie zależy od potrzeby mieszkaniowej, tylko od adresu. Te same dochody i to samo 25 m² dają w jednym mieście wpis na listę od jednej osoby w gospodarstwie, a w innym dopiero od pięciu. Nie ma też żadnego związku między tym, jak łatwo wejść na listę, a tym, jak szybko dostaje się lokal. Gminy sterują długością kolejki głównie przez zaostrzanie kryteriów, a nie przez powiększanie zasobu.

1. System obsługuje głęboką biedę i wyroki eksmisyjne, a nie pracujących najemców

- Para z dwiema średnimi pensjami nie mieści się w progu lokalu komunalnego w żadnym z 26 miast.
- Samotna osoba ze średnią pensją mieści się dochodowo tylko w Lubsku i Bydgoszczy (w Warszawie pozostaje jej TBS).
- Jedna średnia pensja wystarcza na lokal komunalny od dwóch osób w gospodarstwie w 8 miastach, od trzech w 12, a w Piasecznie, Wrocławiu i Kętrzynie dopiero od czterech lub pięciu. Na najem socjalny potrzeba od trzech do sześciu osób, najczęściej czterech. W sześciu miastach najem socjalny jest przy takim dochodzie poza zasięgiem.
- Progi liczone od najniższej emerytury rosną z waloryzacją (5,3% w 2026 r.), ale płace w dużych miastach rosną szybciej, więc co roku część pracujących wypada z uprawnień bez żadnej decyzji rady.

Skutek to szeroka grupa gospodarstw za bogatych na lokal gminny i za biednych na rynek. W badanym scenariuszu ktoś płaci rynkowy czynsz za 25 m² i w większości miast formalnie „nie ma potrzeb mieszkaniowych”.

Drugą stroną tego samego zjawiska jest skład kolejek. W całym kraju 29% oczekujących to gospodarstwa z wyrokiem eksmisyjnym (34 tys. z 117,7 tys.). W dużych miastach z próby ten udział jest wielokrotnie wyższy: Szczecin i Katowice ok. 99%, Gdańsk 83%, Poznań 75%, Łódź 62%, Lublin 62%, Bydgoszcz 60%. W

tych miastach statystyczna kolejka to w praktyce rejestr niewykonanych wyroków, a zwykły wnioskodawca konkuruje o to, co zostanie.

2. Bariery formalne i realna kolejka to dwie różne mapy

Typ	Miasta	Co to znaczy
Łatwy wpis, długie czekanie	Wrocław (6,7 roku), Katowice (5,8), Lubsko (5,4), Łódź (4,1), Szczecin (3,2)	Lista jest otwarta, ale lokali nie ma. Wpis daje status oczekującego, nie mieszkanie.
Trudny wpis, krótka kolejka	Kraków (1,2), Kętrzyn (0,8), Szamotuły (0,8), Warszawa (0,7)	Kolejka jest krótka, bo większość potrzebujących do niej nie wchodzi.
Śladowy zasób	Pułtusk (5,8), Marki (3,3), Piaseczno (2,8)	Gminy z Mazowsza, w Markach i Piasecznie z wysokimi dochodami. Kolejka rośnie mimo barier, bo lokali prawie nie ma.
Łatwy wpis i krótka kolejka	Krosno Odrzańskie (0,9)	Jedyny taki przypadek w próbie, przy bardzo małej skali (15 oczekujących).

W nawiasach wskaźnik kolejki: liczba oczekujących na koniec 2025 r. podzielona przez średnią roczną liczbę nowych umów z lat 2023–2025. To orientacyjna liczba lat, a nie prognoza dla konkretnego wniosku.

Krótka kolejka nie jest więc dowodem dobrej polityki mieszkaniowej. Kraków ma 0,7 oczekującego gospodarstwa na 1000 mieszkańców, najmniej w próbie, a jednocześnie nie prowadzi listy na najem bezterminowy i wyklucza najemców z rynku prywatnego. Wrocław i Łódź mają po ok. 7 oczekujących na 1000 mieszkańców, bo pozwalają się zapisać.

3. Zasób jest nierówny i w większości dużych miast się kurczy

- Liczba lokali gminnych z umową najmu na 1000 mieszkańców waha się od 3 w Pułtusku i 5 w Piasecznie do 37 w Katowicach i Szczecinie, 39 w Inowrocławiu i 60 w Prudniku. To różnica dwudziestokrotna, wynikająca z historii (zasób poniemiecki i przemysłowy), a nie z bieżącej polityki.
- Piaseczno ma 506 lokali na 98 tys. mieszkańców, Marki 586 na 47 tys. Obie gminy rosną demograficznie i mają jedne z najwyższych dochodów w próbie. Tam gminny najem praktycznie nie istnieje jako oferta.
- W latach 2023–2025 zasób z umowami skurczył się w Bydgoszczy o 8,8%, we Wrocławiu o 6,6%, w Łodzi o 5,3%, w Krakowie o 3,5%, w Warszawie o 1,6%. Wzrósł w Poznaniu (o 10,7%) i Szczecinie (o 6,2%).
- W skali kraju liczba lokali z umową najmu spadła z 613,5 tys. w 2022 r. do 590,8 tys. w 2025 r., a liczba oczekujących gospodarstw z ok. 154 tys. w 2017 r. do 117,7 tys. w 2025 r. Kolejka maleje razem z zasobem. Nie da się tego wytłumaczyć zaspokojeniem potrzeb. Bardziej prawdopodobne wyjaśnienie to zaostrzanie kryteriów, weryfikacje list i rezygnacja ludzi z ubiegania się.

4. Kryteria przerzucają ryzyko i koszt na najemcę

- **Kara za radzenie sobie.** W ośmiu miastach najem prywatny blokuje lokal socjalny, w czterech także komunalny. W kolejnych ośmiu uchwała tego nie rozstrzyga, więc decyduje urzędnik. Osoba, która wynajęła cokolwiek, żeby nie być bezdomną, traci przez to uprawnienie.
- **Test ciasnoty z innej epoki.** Typowy próg to 5 m² pokoju na osobę. Trzy osoby w kawalerce 25 m² zwykle go nie spełniają. Krosno Odrzańskie (12 m²) i Katowice (10 m²) pokazują, że da się to ustawić inaczej.
- **Zasiedzenie.** Pięć lat meldunku lub zamieszkania (Kętrzyn, Szamotuły) i punkty za staż oraz PIT w gminie (Katowice do 40 pkt, Piaseczno 50 pkt) zamykają system przed osobami, które przeniosły się za pracą, w tym przed migrantami.

- **Remont zamiast lokalu.** Wrocław, Kraków, Poznań i Prudnik oferują szybszą ścieżkę tym, którzy wyremontują pustostan na własny koszt. Gmina oszczędza na remontach, a dostęp przesuwa się w stronę ludzi z oszczędnościami.
- **Uznaniowość.** Katowice, Kraków i Inowrocław zastrzegają, że listy może w ogóle nie być. Marki i Płońsk przydzielają według daty wniosku. W Przeworsku i Szamotułach uchwała jest niejasna w punktach, które decydują o wyniku.

5. Co z tego wynika porównawczo

1. **Duże miasta z dużym zasobem** (Łódź, Wrocław, Katowice, Szczecin, Gdańsk) mają najwięcej lokali i najdłuższe kolejki, zdominowane przez wyroki eksmisyjne. Problemem jest tam stan i rotacja zasobu, nie progi.
2. **Metropolie o wysokich płacach** (Warszawa, Kraków, Poznań) trzymają kolejki krótko, bo ustawiają wejście wąsko: długi okres liczenia dochodu, blokada najmu prywatnego, podwójne testy. Warszawa ma przy tym największy zasób w liczbach bezwzględnych i dużą rotację, więc dla osób, które przejdą kryteria, jest relatywnie najlepszym z dużych miast.
3. **Obwarzanek warszawski** (Piaseczno, Marki, Pułtusk; Otwock jest wyjątkiem dzięki kilkukrotnie większemu zasobowi na mieszkańca) to najsłabszy punkt mapy: rynkowe czynsze metropolii bez gminnej alternatywy.
4. **Małe miasta** (Krosno Odrzańskie, Kętrzyn, Oleśnica, Prudnik, Szamotuły) mają krótkie kolejki i często duży zasób na mieszkańca, ale różnią się skrajnie progami. O wyniku decyduje pojedynczy zapis uchwały, często sprzed kilkunastu lat.

Moim zdaniem najważniejsza obserwacja dla KOPL jest taka: liczba oczekujących, którą gminy raportują i którą posługują się w debacie, mierzy szczelność kryteriów, a nie potrzeby. Do rozmowy z samorządami lepiej nadają się trzy inne liczby: lokale gminne na 1000 mieszkańców, udział wyroków eksmisyjnych w kolejce i zmiana zasobu w czasie. Wszystkie trzy są dla każdego z 26 miast w tabeli na końcu opinii.

6. Co dodaje raport NIK

Raport dotyczy lat 2016–2019, ale opisuje mechanizmy, których skutki widać w danych za 2025 r.

- **Państwo nie osiągnęło własnego celu.** Narodowy Program Mieszkaniowy zakładał spadek liczby oczekujących gospodarstw ze 165,2 tys. w 2014 r. do 140 tys. w 2020 r., 70 tys. w 2025 r. i zera w 2030 r. W 2025 r. oczekiwało 117,7 tys. gospodarstw, czyli o blisko 48 tys. więcej, niż planowano.
- **Kolejki rosły wszędzie, gdzie NIK sprawdzała.** W 11 gminach liczba oczekujących wzrosła w trzy lata o ponad 30% (z 4450 do 5910 gospodarstw). Na lokal komunalny czekano do 17 lat, na socjalny do prawie 12. W ankiecie 73% gmin miało niezrealizowane wnioski, a tylko 8,5% zrealizowało wszystkie.
- **Zasób kurczy się, bo czynsze nie pokrywają remontów.** W żadnej z 11 gmin wpływy z czynszów nie wystarczały na remonty i modernizacje, a tylko w trzech pokrywały bieżącą eksploatację. Lukę zasypywano sprzedażą lokali, głównie najemcom z bonifikatą (w Ostrowi Mazowieckiej po podniesieniu bonifikaty z 60% do 85% sprzedaż wzrosła z 11 do 27 lokali rocznie, przy planie 10). 81% budynków pochodziło sprzed 1945 r., a liczba lokali wyłączonych z użytkowania z powodu stanu technicznego wzrosła z 2366 do 2852. W skali kraju GUS wykazywał wtedy 49,5 tys. pustostanów w zasobach gmin.
- **Nowe budownictwo nie zmienia skali.** 552 lokale oddane w kontrolowanych gminach to 0,6% ich zasobu, a gminy do kontroli dobrano właśnie dlatego, że inwestowały. W ankiecie blisko 77% gmin nie oddało po 2016 r. ani jednego budynku.
- **Niewykonane wyroki kosztują.** Siedem gmin wypłaciło 9,5 mln zł odszkodowań za niedostarczenie lokali socjalnych. Bydgoszcz policzyła, że wykonanie 910 wyroków przez budowę kosztowałoby ok. 161 mln zł, a przez najem lokali na rynku ok. 8,2 mln zł rocznie. Pozostałe gminy, w tym Warszawa, w ogóle tych kosztów nie monitorowały.

- **Przydział jest słabo kontrolowany.** W pięciu z 11 gmin nie było realnej kontroli społecznej: komisji nie powołano albo składała się z urzędników. NIK podkreśla, że rozpatrzenie wniosku jest jednoinstancyjne i nie podlega odwołaniu, a nowelizacja z 2019 r. nie ustaliła minimalnych standardów tej kontroli.
- **Progi dochodowe są ustalane bez analiz.** Tylko Gniezno i Świnoujście oparły próg na badaniu sytuacji mieszkańców. Pozostałe gminy przejmowały progi od innych (Bochnia od Krakowa) albo zmieniały je tak, żeby ograniczyć liczbę oczekujących.
- **Dwa miasta z naszej próby.** Warszawie NIK zarzuciła brak skrócenia kolejek. Bydgoszcz oceniła pozytywnie, choć miasto sprzedało w trzy i pół roku 269 mieszkań; według danych GUS jej zasób zmalał potem o kolejne 8,8% w latach 2023–2025.

Gdzie NIK wyciąga odwrotny wniosek. NIK uznała, że gminy zawyżały progi dochodowe i w ten sposób sztucznie wydłużały kolejki, a obniżenie progu w Limanowej opisała jako dobrą praktykę. Nasze badanie pokazuje ten sam mechanizm (długość kolejki zależy od progu), ale ocenia go inaczej. Zawężenie pomocy do najuboższych skraca listę, a nie zmniejsza liczby gospodarstw, których nie stać na rynek. Świnoujście, jedyna gmina pochwalona za metodę, liczyło próg od kosztu utrzymania mieszkania i rynkowego czynszu, czyli od realnych kosztów mieszkania, a nie od wielokrotności najniższej emerytury, jak większość z 26 badanych miast. Z raportu wynika też, że problemem nie jest nadmiar uprawnionych, tylko brak lokali: zasób maleje, rośnie liczba lokali wyłączonych z użytkowania, a nowe mieszkania z trzech i pół roku to 0,6% zasobu.

Ograniczenia raportu. Dane kończą się w połowie 2019 r., więc raport nie ocenia skutków nowelizacji z kwietnia 2019 r. (weryfikacja dochodów najemców, najem socjalny w miejsce lokali socjalnych). Gminy dobrano celowo. Liczby zasobu podawane przez NIK (886,7 tys. mieszkań w 2015 r., 840,4 tys. w 2018 r.) obejmują także pustostany, więc nie da się ich zestawiać z liczbą lokali z umową najmu używaną w tej opinii.

Zastrzeżenia

- Dane GUS pochodzą ze sprawozdań gmin i nie są jednolite. Szczecin wykazuje jako oczekujących wyłącznie gospodarstwa na najem socjalny, Katowice prawie wyłącznie. Kraków nie prowadzi listy komunalnej. W Lublinie i Pułtusku liczba oczekujących na najem socjalny jest równa liczbie wyroków. Dane Pułtuska o zasobie (34–71 lokali) są niestabilne.
- Wskaźnik kolejki może zaniżać czas tam, gdzie większość nowych umów to najem socjalny (Białystok, Radom, Kraków, Szamotuły, w 2023 r. także Poznań). Jeśli gminy wykazują w tej pozycji także przedłużenia umów na czas oznaczony, to część „nowych umów" nie oznacza zwolnionego lokalu.
- Dochód x to szacunek ze średniej płacy w powiecie, przeliczonej na netto. Mediana jest niższa, więc realnie więcej gospodarstw mieści się w progach, niż sugeruje scenariusz.
- Próba 26 miast nie jest reprezentatywna. Brakuje m.in. miast o najdłuższych kolejkach w kraju (Zabrze, Wałbrzych, Bytom).
- Kryteria pochodzą z odpowiedzi projektów, nie z ponownej lektury uchwał. Opinia nie powołuje się samodzielnie na przepisy ani orzeczenia; kwestie prawne podaje tylko za raportem NIK.

Tabela: zasób i kolejka w 26 miastach (GUS, stan na koniec 2025 r.)

Wskaźnik kolejki to liczba oczekujących gospodarstw podzielona przez średnią roczną liczbę umów zawartych w latach 2023–2025. Dla gmin miejsko-wiejskich podano całą gminę.

Miasto	Lokale gminne z umową najmu	Lokale na 1000 mieszkańców	Zmiana liczby lokali 2023–2025	Oczekujące gospodarstwa	Udział wyroków eksmisyjnych	Wskaźnik kolejki (lata)
Białystok	3 392	11,7	−1,0%	287	5%	0,7
Bydgoszcz	5 567	17,3	−8,8%	969	60%	2,5

Miasto	Lokale gminne z umową najmu	Lokale na 1000 mieszkańców	Zmiana liczby lokali 2023–2025	Oczekujące gospodarstwa	Udział wyroków eksmisyjnych	Wskaźnik kolejki (lata)
Częstochowa	5 457	27,1	+1,0%	728	44%	2,8
Gdańsk	8 316	17,0	+0,1%	2 710	83%	7,2
Inowrocław	2 582	39,3	+4,3%	470	53%	2,1
Katowice	10 325	37,2	−1,0%	2 169	99%	5,8
Kętrzyn	469	19,2	−12,0%	46	0%	0,8
Kraków	12 601	15,4	−3,5%	607	2%	1,2
Krosno Odrzańskie	323	19,5	−1,8%	15	0%	0,9
Lublin	5 263	16,1	−4,4%	925	62%	3,8
Lubsko	367	21,7	−8,0%	93	0%	5,4
Łódź	19 466	30,4	−5,3%	4 807	62%	4,1
Marki	586	12,5	+1,4%	68	1%	3,3
Oleśnica	1 051	30,3	−7,1%	64	14%	0,9
Otwock	1 205	27,9	−6,0%	155	34%	1,9
Piaseczno	506	5,1	+2,2%	205	6%	2,8
Płońsk	508	23,9	+12,9%	124	8%	2,8
Poznań	13 781	25,8	+10,7%	735	75%	0,6
Prudnik	1 459	60,0	+1,5%	69	10%	0,9
Przeworsk	98	6,8	−11,7%	31	10%	1,9
Pułtusk	71	3,0	+61,4%	130	21%	5,8
Radom	2 529	13,2	+6,8%	916	53%	1,8
Szamotuły	352	11,8	−0,6%	42	14%	0,8
Szczecin	14 221	37,1	+6,2%	1 746	100%	3,2
Warszawa	60 119	32,2	−1,6%	2 227	28%	0,7
Wrocław	18 818	28,0	−6,6%	4 571	30%	6,7

Źródła

- GUS, Bank Danych Lokalnych, dane o najmie lokali z zasobu gmin i o gospodarstwach oczekujących, lata 2023–2025 (aktualizacja 31 lipca 2026): bdl.stat.gov.pl
- Dane ogólnopolskie GUS za 2025 r.: bank.pl, „Zasoby mieszkaniowe wzrosły do 16,2 mln mieszkań”
- Dane ogólnopolskie GUS za 2022 r.: infor.pl / PAP
- Dane ogólnopolskie GUS za 2017 r.: bank.pl, „Polska ma zbyt mało mieszkań komunalnych”
- Kwota najniższej emerytury od 1 marca 2026: ZUS
- NIK, Informacja o wynikach kontroli „Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach”, KIN.430.015.2019, nr ewid. 16/2020/P/19/033/KIN, 2020 r.
- Uchwały rad gmin o zasadach wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy w 26 miastach, w brzmieniu zgromadzonym w projektach poszczególnych miast