



Minister Finansów i Gospodarki

Znak pisma: DM-II.054.12.2026

Warszawa, 29 września 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Dotyczy: interpelacji nr 19238 w sprawie zasad dojścia do własności mieszkań budowanych w ramach SIM

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację Pani Posel Urszuli Nowogórskiej nr 19238, informuję jak poniżej.

Na wstępie należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2025 r., poz. 1273, z późn. zm.), dalej: ustawa o społecznych formach, podstawowym przedmiotem działania towarzystw budownictwa społecznego (TBS) oraz społecznych inicjatywach mieszkaniowych (SIM) – obie te nazwy funkcjonują zamiennie w porządku prawnym – jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu.

Formuła spółek SIM/TBS, jak i przeznaczone dla nich instrumenty wsparcia, od początku swojego istnienia były ukierunkowane na tworzenie i utrzymywanie zasobu mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach dla gospodarstw domowych, które nie mają zdolności do zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych na warunkach rynkowych. Model funkcjonowania tych spółek został oparty na założeniu, że mieszkania wybudowane przy wykorzystaniu preferencyjnych instrumentów wsparcia publicznego będą służyć kolejnym pokoleniom najemców, zapewniając długoterminową realizację społecznej polityki mieszkaniowej. Mieszkania tworzone z wykorzystaniem instrumentów funkcjonujących dzięki zaangażowaniu znacznych środków budżetu państwa należy postrzegać jako służące całemu społeczeństwu, a tworzony dzięki tym środkom zasób jako sposób rozwiązywania problemów mieszkaniowych na danym obszarze.

Ideą społecznego budownictwa czynszowego nie jest natomiast budowanie mechanizmów ułatwiających wejście w posiadanie majątku, jakim jest mieszkanie.

W tym kontekście odpowiedzialna, lokalna polityka mieszkaniowa SIM/TBS powinna co do zasady traktować przewidziane w przepisach możliwości przenoszenia własności mieszkań na najemców jedynie jako poboczne i przyszłe opcje zagospodarowania powstałego zasobu i korzystać z nich dopiero wówczas, gdy problemy dostępu do mieszkań zostaną na danym obszarze rozwiązane.

Ad 1, 2 i 4.

Przepisy ustawy o społecznych formach przewidują możliwość dojścia do własności mieszkania w TBS/SIM. Należy jednak wyróżnić dwa modele realizacji tej możliwości w odniesieniu do lokali mieszkalnych utworzonych przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego udzielonego przez BGK.

Pierwszy model przewiduje jednorazowy wykup, tj. przeniesienie na najemcę własności lokalu mieszkalnego wybudowanego przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego albo wybudowanego przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach poprzedniego programu wsparcia na podstawie wniosku złożonego do dnia 30 września 2009 r., które zostało uregulowane w rozdziale 4b ustawy o społecznych formach.

Przeniesienie własności może w takim przypadku nastąpić na wniosek najemcy będącego stroną obowiązującej umowy partycypacji w kosztach budowy wynajmowanego lokalu przez co najmniej 5 lat. Wniosek taki co do zasady może być złożony po 5 latach od wydania pozwolenia na użytkowanie budynku, w przypadku jednak, gdy lokal utworzono jednocześnie przy udziale wsparcia, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych, okres ten ulega wydłużeniu do 15 lat. Samo przeniesienie własności lokalu może nastąpić jednak po upływie:

- 15 lat od przekazania do użytkowania obiektu budowlanego – gdy wniosek do BGK o udzielenie preferencyjnego kredytu przez spółkę został złożony przed 22 sierpnia 2025 r. (nowelizacja ustawy o społecznych formach)
- 25 lat od rozliczenia kosztów przedsięwzięcia – gdy wniosek do BGK został złożony po 22 sierpnia 2025 r.

W przypadku tego modelu dojścia do własności lokalu, zgodnie z art. 33f ust. 1c decyzję o wyodrębnieniu na własność lokalu mieszkalnego podejmuje na wniosek najemcy zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy albo walne zgromadzenie SIM. Jest to zatem samodzielna i niezależna decyzja właściciela zasobu, tj. spółki – która może nie wyrazić zgody na przeniesienie własności lokalu, nawet jeśli najemca spełnia wszystkie wymagania wskazane w rozdziale 4b ustawy o społecznych formach.

Tym samym nie można mówić o powstaniu roszczenia najemcy o przeniesienie własności lokalu wobec SIM/TBS ani o środkach ochrony prawnej umożliwiających dochodzenie przeniesienia własności lokalu przed sądem.

Drugi model dojścia do własności lokalu oparty jest na zmianie umowy najmu na umowę najmu instytucjonalnego z dojściem do własności uwzględniającej rozliczenie partycypacji i został uregulowany w przepisach rozdziału 4aa w oddziale 4 ustawy o społecznych formach.

O zmianę umowy może wystąpić najemca, który jest stroną obowiązującej umowy partycypacji w kosztach budowy wynajmowanego lokalu przez co najmniej 5 lat. Warunkiem jest, aby przez co najmniej 5 lat przed złożeniem wniosku najemca nie miał zaległości w zapłacie czynszu i opłat. Ponadto kredyt, przy udziale którego został wybudowany dany lokal, musi zostać całkowicie spłacony.

W tym przypadku wniosek o zmianę umowy może zostać złożony po upływie 15 lat od rozliczenia kosztów przedsięwzięcia – gdy lokal utworzono przy udziale bezzwrotnego wsparcia z Funduszu Dopłat.

Ponadto wysokość wniesionej partycypacji musi stanowić co najmniej 20% (w przypadku lokalu położonego w miejscowości poniżej 100 tys. mieszkańców) lub 25% (gdy lokal jest położony w mieście pow. 100 tys. mieszkańców) kosztów budowy lokalu.

Dodatkowo, jeżeli wniosek o preferencyjny kredyt z BGK został złożony po 22 sierpnia 2025 r., zmiana umowy może nastąpić tylko wówczas, gdy lokal jest położony poza obszarem miasta liczącego powyżej 100 tys. mieszkańców.

Ponadto, jeżeli lokal został utworzony przy udziale bezzwrotnego finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat, wniosek o zmianę umowy może być złożony po 25 latach od dnia rozliczenia kosztów przedsięwzięcia.

W przypadku tego rodzaju modelu dojścia do własności SIM może odrzucić wniosek najemcy o zmianę dotychczasowej umowy najmu na umowę najmu instytucjonalnego z dojściem do własności uwzględniającej rozliczenie partycypacji jedynie w przypadkach wymienionych w art. 33dc, związanych z pobieraniem przez 5 lat przed spłatą kredytu czynszu w określonej wysokości. W pozostałych sytuacjach SIM musi przedstawić najemcy na piśmie warunki umowy, które najemca ten może przyjąć lub zgłosić do nich uwagi. Brak złożenia oświadczenia o przyjęciu warunków oznacza ich nieprzyjęcie, a w konsekwencji – wycofanie wniosku.

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, że ewentualne roszczenie najemcy mogłoby wystąpić w sytuacji nieprzedstawienia przez SIM warunków umowy najmu uwzględniającej rozliczenie partycypacji lub też niewyrażenia przez nią zgody na zmianę umowy przy spełnieniu pozostałych warunków wynikających z ustawy.

Ad 3.

Ustalenie wysokości ceny lokalu mieszkalnego należącego do TBS/SIM jest uzależnione od trybu, w jakim następuje przeniesienie własności tego lokalu.

W przypadku jednorazowego wykupu przeniesienie własności następuje w drodze umowy sprzedaży, a cena lokalu nie może być niższa niż jego wartość rynkowa ustalona zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, na dzień zawarcia umowy przenoszącej własność lub zobowiązującej do takiego przeniesienia.

Cena sprzedaży uwzględnia pokrycie wszystkich zobowiązań przypadających na dany lokal, w tym spłatę odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółki wraz z odsetkami, a także koszty wyceny nieruchomości. Na poczet ceny sprzedaży zalicza się także kwotę partycypacji, która odpowiada kwocie stanowiącej odsetek aktualnej wartości rynkowej lokalu równy udziałowi wniesionej kwoty partycypacji w kosztach budowy lokalu, nie mniejszej niż wartość nominalna wpłaconej partycypacji.

Uzyskane ze sprzedaży środki, pomniejszone o wydatki związane ze spłatą wszystkich zobowiązań i kosztów, oraz kwotę odpowiadającą iloczynowi ceny sprzedaży oraz wskaźnika równego ilorazowi kosztów własnych kredytobiorcy w całkowitych kosztach realizacji przedsięwzięcia, podlegają spłacie do Funduszu Dopłat.

W przypadku zmiany umowy najmu na umowę najmu instytucjonalnego z dojściem do własności uwzględniającej rozliczenie partycypacji przeniesienie własności następuje po spłacie ceny w comiesięcznych ratach. Okres tej spłaty ustalany jest w umowie między spółką a najemcą, przy czym w razie braku porozumienia wynosi on 10 lat.

Cenę lokalu stanowi jego wartość rynkowa ustalona zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami (na dzień złożenia wniosku o zmianę umowy). Na poczet ceny zalicza się kwotę partycypacji, która odpowiada kwocie stanowiącej odsetek

aktualnej wartości rynkowej lokalu równy udziałowi wniesionej kwoty partycypacji w kosztach budowy lokalu, nie mniejszej niż wartość nominalna wpłaconej partycypacji.

Ad 5.

Zakres ochrony praw osób, które zawarły umowy partycypacji i najmu, będzie zależał przede wszystkim od treści ewentualnych zmian legislacyjnych oraz przepisów przejściowych.

Przy wprowadzaniu tego rodzaju zmian ministerstwo będzie miało na względzie m.in. zasadę ochrony praw słusznie nabytych oraz zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Ad 6.

Wskazane w pytaniu zagadnienia wykraczają poza zakres ustawy o społecznych formach. Należy jednak wskazać, że co do zasady możliwość skorzystania przez SIM/TBS z instrumentów skutkujących wydłużeniem okresu spłaty finansowania zwrotnego jest uzależniona od przepisów regulujących dane finansowanie, warunków zawartej z BGK umowy oraz dostępności konkretnego instrumentu restrukturyzacyjnego.

Należy przy tym mieć na uwadze, że SIM/TBS, realizując swoją ustawową funkcję w zakresie prowadzenia polityki mieszkaniowej, powinny podejmować decyzje w sposób odpowiedzialny, z uwzględnieniem interesu ogółu swoich najemców oraz długofalowych skutków podejmowanych działań.

Dotyczy to również najemców, którzy zawarli umowy partycypacji i najmu z zamiarem skorzystania w przyszłości z możliwości dojścia do własności. Do momentu skutecznego przeniesienia własności pozostają oni bowiem najemcami lokali należących do SIM, a zatem ich interes nie może być traktowany jako odrębny od interesu pozostałych najemców.

W konsekwencji, przy podejmowaniu decyzji o skorzystaniu z instrumentów skutkujących wydłużeniem okresu spłaty finansowania, SIM powinien brać pod uwagę konieczność zachowania równowagi pomiędzy stabilnością finansową SIM, interesem wszystkich najemców oraz uzasadnionymi oczekiwaniami osób, które zamierzają skorzystać z możliwości dojścia do własności.

Ad 7 i 8.

Odnosząc się do kwestii wysokości czynszu po spłacie kredytu przez spółkę, wskazuję, że zgodnie z art. 28 ustawy o społecznych formach:

- stawki czynszu ustalane są przez zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy albo walne zgromadzenie,
- suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez SIM ma pozwalać na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę zobowiązań TBS/SIM związanych z budową,
- czynsz w zasobach TBS/SIM nie może przekroczyć 4% wartości odtworzeniowej, obliczonej wg przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (dot. lokali wybudowanych przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez BGK na

podstawie wniosków o kredyt złożonych do dnia 30 września 2009 r.), a także mieszkań zrealizowanych przy wykorzystaniu grantu z Funduszu Dopłat oraz 5% wartości odtworzeniowej (dot. lokali wybudowanych przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego lub lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobach mieszkaniowych TBS/SIM utworzonej z udziałem skarbu państwa reprezentowanego przez Krajowy Zasób Nieruchomości).

Ustawa o społecznych formach nie przewiduje obowiązku obniżenia przez spółkę wysokości czynszu poprzez wyeliminowanie składnika odpowiadającego kosztom spłaty kredytu po jego spłacie.

Wyjaśnić należy w tym miejscu, że sposób kalkulacji czynszu i szczegółowy katalog kosztów eksploatacji i remontów (czyli związanych z użytkowaniem i prawidłowym funkcjonowaniem budynków, z wykonywaniem wszelkich czynności pozwalających na utrzymanie budynków w stanie niepogorszonym oraz z dokonywaniem uzasadnionych okolicznościami ulepszeń), w świetle ustawy o społecznych formach pozostaje wewnętrzną kwestią TBS/SIM. Ważne jest, aby suma wpływów czynszowych pokrywała przynajmniej wymienione w ustawie wydatki i jednocześnie nie przekraczała ww. maksymalnej stawki czynszu.

Czynsz w zasobach TBS/SIM składa się z kilku komponentów – w tym z kosztów utrzymania nieruchomości, remontów, zarządzania, ubezpieczeń, podatków lokalnych, energii i usług komunalnych. Po spłacie kredytu rosnące koszty eksploatacyjne i remontowe nadal muszą być pokrywane przez najemców, a w wielu przypadkach wymagają nawet zwiększonych nakładów wraz ze starzeniem się budynku.

Wielu inwestorów społecznych odnotowuje systematyczny wzrost cen usług i materiałów budowlanych, energii, pracy technicznej i administracyjnej. Te czynniki mają bezpośredni wpływ na wysokość czynszu, niezależnie od tego, czy kredyt został już spłacony. Obniżenie czynszu w takich warunkach mogłoby prowadzić do pogorszenia stanu technicznego budynków.

Utrzymanie dotychczasowego poziomu czynszu po spłacie kredytu pozwala TBS/SIM na tworzenie funduszy rezerwowych na przyszłe remonty kapitałowe oraz na reinwestycję w nowe projekty mieszkaniowe. Jest to szczególnie istotne w kontekście potrzeby rozwijania oferty mieszkań dostępnych dla osób o umiarkowanych dochodach. Zbyt niskie czynsze mogą zagrozić stabilności ekonomicznej TBS/SIM i doprowadzić do sytuacji, w której spółka nie będzie w stanie utrzymać zasobu na odpowiednim poziomie technicznym i społecznym. Należy przy tym podkreślić, że stabilność finansowa spółki jest niezbędna do zapewnienia jakości usług i bezpieczeństwa najemców.

Ponadto czynsz kalkulowany jest w oparciu o rzeczywiste koszty funkcjonowania zasobu, a nie wyłącznie o koszty finansowania inwestycji. Decyzje o jego wysokości powinny być podejmowane przez zarząd TBS/SIM w oparciu o pełną analizę ekonomiczną.

Ad 9.

Przepisy ustawy o społecznych formach nie regulują wprost przedmiotowego zagadnienia. Nie można przyjąć, że środki pochodzące z czynszów najemców konkretnej inwestycji są automatycznie „przypisane” wyłącznie do finansowania tej inwestycji. SIM/TBS jest odrębnym podmiotem, który prowadzi gospodarkę finansową w ramach całej swojej działalności, a sama spłata finansowania dotyczącego danego przedsięwzięcia nie musi oznaczać obowiązku przeznaczania uzyskiwanych z tej inwestycji czynszów wyłącznie na jej dalsze finansowanie. Nie oznacza to jednak pełnej dowolności w dysponowaniu

środkami – sposób gospodarowania środkami uzyskiwanymi z czynszów powinien pozostawać zgodny z przepisami regulującymi działalność SIM, zasadami gospodarowania zasobem mieszkaniowym oraz celem, dla którego instytucja ta została utworzona, tj. realizacją zadań z zakresu społecznego budownictwa czynszowego.

Ad 10.

Statut spółki stanowi podstawowy akt regulujący zasady jej funkcjonowania, w tym zakres działania jej organów oraz sposób realizacji powierzonych jej zadań. Postanowienia statutu, podobnie jak i umów zawieranych przez spółkę, powinny pozostawać w zgodności z przepisami powszechnie obowiązującego prawa i nie mogą prowadzić do wyłączenia lub ograniczenia praw przyznanych najemcom na podstawie ustawy.

Przepisy ustawy o społecznych formach nie stoją na przeszkodzie uregulowaniu w statucie/umowie spółki kwestii związanych z dojściem do własności lokali mieszkalnych – decyzja o wyodrębnieniu na własność lokali mieszkalnych należy do ich właściciela, czyli TBS/SIM.

Należy mieć jednak na uwadze, że statut oraz postanowienia umowne mają co do zasady charakter bardziej trwały niż bieżące regulacje organizacyjne i mogą w przyszłości ograniczać możliwość elastycznego dostosowania modelu funkcjonowania SIM do zmieniających się uwarunkowań prawnych, finansowych lub mieszkaniowych.

Ad 11.

Wyjaśnienia składane zainteresowanym podmiotom przez MRiT były i są jednolite i zgodne z obowiązującymi przepisami. Przepisy dotyczące przeniesienia własności lokali zmieniały się jednak na przestrzeni wielu lat obowiązywania przepisów ustawy, zatem dostrzegając znaczenie rzetelnego i przejrzystego informowania osób zainteresowanych najmem lokali w SIM o obowiązujących rozwiązaniach prawnych, resort przekazał prezesom TBS i SIM pismo zawierające szczegółową analizę przepisów dotyczących możliwości wykupu lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobach tych spółek.

Jednocześnie ministerstwo będzie kontynuować działania informacyjne mające na celu ograniczenie przypadków nieprecyzyjnego przedstawiania zasad dochodzenia do własności lokali.

Podkreślenia także wymaga, że MRiT pozostaje w bieżącym kontakcie z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego, społecznych inicjatyw mieszkaniowych oraz Banku Gospodarstwa Krajowego w sprawach dotyczących funkcjonowania systemu społecznego budownictwa czynszowego.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Tomasz Lewandowski

Podsekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

w Ministerstwie Rozwoju i Technologii