

Rozprawa doktorska

Dyscyplina naukowa: Architektura i urbanistyka/
Dziedzina nauk: Nauki inżyneryjno-techniczne

mgr inż. arch.

Zofia Piotrowska

Grunty warszawskich spółdzielni mieszkaniowych
zasobem do rozwoju mieszkalnictwa społecznego.

Promotor

dr hab. inż. arch. Joanna Giecewicz

Streszczenie

Spółdzielnie mieszkaniowe często postrzegane są jako spuścizna systemu PRL i badane głównie pod kątem zarządzania nieruchomościami. Niewiele opracowań dotyczy ich potencjału rozwojowego, w tym możliwości wykorzystania posiadanych gruntów do realizacji mieszkań społecznych.

Historycznie, w okresie międzywojennym oraz w PRL, współpraca m.st. Warszawy ze spółdzielniami opierała się na zagospodarowywaniu nowych terenów publicznych włączanych w granice miasta. Współczesne uwarunkowania wymagają dogęszczania już zurbanizowanych obszarów, wyposażonych w infrastrukturę techniczną i społeczną.

Analiza przepisów prawa oraz dotychczasowej działalności inwestycyjnej spółdzielni wskazuje, że dla pełnej realizacji celów krajowej i gminnej polityki mieszkaniowej konieczne jest ograniczenie prywatyzacji mieszkań spółdzielczych, zwłaszcza lokatorskich, oraz zapewnienie stabilności otoczenia regulacyjnego. Umożliwi to rozwój długofalowych procesów inwestycyjnych w spółdzielczym budownictwie lokatorskim.

Zmiany te pozwolą lepiej wykorzystać potencjał gruntów spółdzielczych w Warszawie. 98% gruntów spółdzielczych znajduje się w obszarze zwartej zabudowy przeznaczonym przez miasto do dogęszczania. Grunty spółdzielcze stanowią 9,2% tego obszaru. Brak pełnych danych uniemożliwia ocenę całkowitej powierzchni gruntów spółdzielczych pod zabudowę. Jednak największym potencjałem do transformacji funkcjonalno-przestrzennej oraz uzupełnienia o zabudowę mieszkaniową charakteryzują się centra lokalne z pawilonami usługowymi oraz tereny parkingów.

Została podjęta próba założenia nowej spółdzielni mieszkaniowej realizującej inwestycję lokatorską. Proces ten został włączony w prowadzone badania, co pozwoliło zidentyfikować praktyczne bariery rozwoju tego typu przedsięwzięć. Na tej podstawie sformułowano rekomendacje dotyczące zmian w samorządowej polityce gruntowej oraz w regulacjach prawnych dotyczących spółdzielczości mieszkaniowej i gospodarowania nieruchomościami.

Słowa kluczowe: grunty, spółdzielnie mieszkaniowe, mieszkalnictwo społeczne, polityka gruntowa m.st. Warszawy

Abstract

Housing cooperatives are often perceived as a legacy of the socialist system and are studied mainly in terms of property management. There are few studies addressing their development potential, including the possibility of using their land for the provision of social housing.

Historically, during the interwar period and under state socialism, cooperation between the Warsaw municipality and housing cooperatives focused on the development of new public land incorporated into the city's boundaries. Contemporary conditions, however, require the densification of already urbanized areas equipped with technical and social infrastructure.

An analysis of legal regulations and the past investment activity of housing cooperatives indicates that, in order to achieve the objectives of national and municipal housing policy, it is necessary to limit the privatization of cooperative housing – especially tenant-based units – and to ensure the stability of the regulatory environment. This would enable the development of long-term investment processes in cooperative tenant housing.

These changes would allow for better use of cooperative land in Warsaw. The analysis shows that 98% of cooperative land is located within urbanized areas designated by the city for densification, accounting for 9.2% of the total area of this area. Due to the lack of full data, it is impossible to estimate the total area of cooperative land available for development. However, it can be indicated that functional and spatial transformation and the addition of housing is possible in areas currently used for low-density local shopping centres and parking facilities.

An attempt was made to establish a new housing cooperative to realise a tenant-based housing project. This process was included as part of the research, which made it possible to identify practical barriers to the development of such investments. On this basis, recommendations were formulated regarding changes in municipal land policy and in regulations concerning housing cooperatives and land management.

Key words: land resources, housing cooperatives, social housing, Warsaw's land policy

Spis treści

Streszczenie	3
Abstract.....	4
Spis treści	5
Słownik terminów.....	8
Motywacja do wyboru tematu	18
1. Wstęp	22
1.1. Uzasadnienie wyboru tematu	22
1.2. Cele pracy	25
1.3. Tematyka i zakres badań	26
1.4. Stan badań	27
1.5. Przedmiot badań, pytania badawcze, struktura badania	29
1.6. Wyniki badań.....	31
2. Przegląd literatury przedmiotu	34
2.1. Własność gruntów	34
2.2. Pomiędzy własnością publiczną i prywatną	39
2.3. Spółdzielnie mieszkaniowe jako właściciele gruntów	45
2.4. Luka badawcza – grunty spółdzielcze pod rozwój mieszkalnictwa społecznego	52
3. Metodologia.....	54
3.1. Poszerzenie metod badawczych z dziedziny urbanistyki.....	54
3.2. Mapowanie przestrzenne jako metoda powiązania struktury własności gruntów z transformacją przestrzeni.....	57
3.3. Metodologia poszczególnych etapów badania.....	60
4. Struktura własności gruntów w Warszawie	67
4.1. Historyczny zarys polityki gruntowej.....	67

4.2.	Znaczenie ideologiczne tematu	72
4.3.	Polityka gruntowa miasta	77
4.4.	Wnioski z analizy zmian struktury własności gruntów w Warszawie.....	80
5.	Historia spółdzielni mieszkaniowych i ich zasobów gruntowych	83
5.1.	Przedmiot badań – spółdzielczość lokatorska i inne typy spółdzielczości mieszkaniowej.....	83
5.2.	Początki spółdzielczości mieszkaniowej	85
5.3.	Korzenie spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce i spółdzielczość mieszkaniowa w międzywojniu	86
5.4.	Spółdzielczość mieszkaniowa po II wojnie światowej	91
5.5.	Inwestycje, a prywatyzacja	102
5.6.	Obecne uwarunkowania inwestycyjne	109
5.7.	Wnioski z analizy historii spółdzielni mieszkaniowych	115
6.	Analiza gruntów spółdzielczych w Warszawie	118
6.1.	Specyfika własności spółdzielczej gruntów w Warszawie i konflikty własnościowe.....	118
6.2.	Analiza ilościowa i jakościowa danych o gruntach.....	120
6.3.	Grunty spółdzielcze o potencjale do zabudowy i transformacji	128
6.4.	Wnioski z analizy.....	134
7.	Analiza wybranych warszawskich spółdzielni mieszkaniowych	136
7.1.	Kryteria wyboru przypadków i metodologia.....	136
7.2.	Omówienie przypadków	140
(1)	Spółdzielnia Mieszkaniowa Lazurowa.....	140
(2)	Międzyzakładowa Spółdzielnia Mieszkaniowa Energetyka	143
(3)	Robotnicza Spółdzielnia Mieszkaniowa Praga	146
7.3.	Wnioski z wywiadów	149

8.	Badanie w działaniu.....	153
8.1.	Metodologia - badanie w działaniu	153
8.2.	Cele badania w działaniu.....	154
8.3.	Etapy badania w działaniu	155
8.4.	Wnioski z badania w działaniu.....	159
9.	Podsumowanie.....	161
9.1.	Wnioski	161
9.2.	Rekomendacje	167
9.3.	Dalsze badania.....	173
10.	Bibliografia	176
11.	Spis ilustracji.....	190
	Podziękowania.....	193
	Załączniki	195
	Materiały z wywiadów z wybranymi spółdzielniami mieszkaniowymi	
	Materiały dotyczące działalności Stowarzyszenia Mieszkaniowego WSPÓŁ	

Słownik terminów

Grunty

Grunt

Grunt definiowany jest jako część powierzchni Ziemi wraz z tym, co znajduje się pod nią i ponad nią. W niniejszej pracy istotne jest jednak nie geologiczne ujęcie pojęcia gruntu, lecz sposób i możliwości jego wykorzystania. Definicja gruntu najlepiej odpowiadająca potrzebom niniejszej pracy to definicja z dziedziny ekonomii – grunt to przestrzeń oraz sposób jej zajmowania w czasie.

Własność gruntu

Własność gruntu, jest szczególnym rodzajem własności. W XIX wieku przedmiotem debat była kwestia czy można posiadać ziemię na własność i jakie rodzi to konsekwencje społeczne.¹ Własności gruntu jako umowa społeczna, która jest prawem chroniącym z jednej strony interes społeczny, a z drugiej partykularny interes użytkownika gruntu. Umowa ta definiuje własność jako zbiór praw i obowiązków właściciela i jest redefiniowana w zależności od kontekstu społecznego. Taka szeroka definicja własności gruntu obejmuje różne formy prawne umożliwiające korzystanie z gruntu, z którymi wiążą się różne prawa i obowiązki – np. użytkowanie wieczyste, pełna własność itp.

Nieruchomość gruntowa i działka gruntu

Nieruchomość gruntowa definiowana jest za Bogusławem Luchterem jako część powierzchni Ziemi stanowiąca odrębny przedmiot własności². Tak definiowana jest ona również w Kodeksie Cywilnym³ i ustawie o gospodarce nieruchomościami⁴. Podobne znaczenie ma termin działka

¹ Kwestie podejścia do własności ziemi omówiono szerzej w rozdziale II.1. zawierającym przegląd literatury przedmiotu.

² B. Luchert, *Gospodarka gruntami w miastach. Problematyka użytkowania ziemi przestrzeni miejskiej.*, CeDeWu, Warszawa 2024, s. 22.

³ *Kodeks cywilny*, Dz.U. 2024 poz. 1061, Art. 46.

⁴ *Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, Dz.U.2024.1145, Art. 4.

gruntu. Działka gruntu to, zgodnie z definicją geodezyjną, wydzielony granicami obszar jednorodny pod względem prawnym.⁵

Formy własności gruntów – pełna własność, współwłasność, użytkowanie wieczyste, użytkowanie

Pełna własność

Prawo do gruntu dające właścicielowi najwięcej możliwości dysponowania nieruchomością gruntową. Właściciel ma prawo do korzystania z nieruchomości, pobierania z niej dochodów, sprzedaży, wynajmu i dziedziczenia, obciążenia nieruchomości hipoteką, czy ustanawiania służebności (umocowanej prawnie możliwości korzystania z nieruchomości przez osoby inne niż właściciel – np. w celu przejazdu przez działkę). Właściciel ma obowiązek opłacania podatku od nieruchomości.

Współwłasność

Współwłasność jest formą posiadania gruntu, w której dwie lub więcej osób lub podmiotów prawnych posiada udziały w tej samej nieruchomości. Wszyscy współwłaściciele ponoszą obowiązki wynikające z własności (np. płacenia podatku) i mają prawo do korzystania z nieruchomości, ale tylko przy zachowaniu interesu pozostałych współwłaścicieli. Z tego powodu na wynajem, zabudowę, czy podział działki muszą zgodzić się wszyscy współwłaściciele. Nie muszą się natomiast zgodzić na zbycie udziałów w gruncie. Ze względu na wymaganą zgodność, współwłasność wiąże się z trudnościami w zarządzaniu nieruchomością i wprowadzania trwałych zmian.

Użytkowanie wieczyste

Użytkowanie wieczyste jest formą prawną, która umożliwia korzystanie z gruntu na specjalnych warunkach określonych przepisami prawa. Użytkowaniem wieczystym mogą być objęte wyłącznie grunty we własności Skarbu Państwa oraz gmin. Użytkowanie wieczyste może być ustalane na okres minimum 40 lat (zazwyczaj 99 lat). Odmowa przedłużenia użytkowania wieczystego po tym okresie musi być uzasadniona przez istotny interes społeczny. Zawarcie

⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków., Dz.U. 2024 poz. 219.

użytkowania wieczystego wymaga uiszczenia opłaty stanowiącej część wartości gruntu (np. 25%), a następnie uiszczania mniejszej rocznej opłaty będącej procentową częścią wartości gruntu (np. 1%). Wartość gruntu może rosnąć z czasem lub w wyniku zmiany przeznaczenia gruntu (np. poprzez umożliwienie zabudowy na danej działce) tym samym podnosząc opłatę roczną. Użytkownik wieczysty gruntu ma prawo do jego zabudowy, a zrealizowane budynki są jego własnością. Umowa użytkowania wieczystego może wprowadzać ograniczenia dotyczące korzystania z gruntu (np. zakaz podnajmu) lub narzucać sposób jego wykorzystania (np. pod zabudowę mieszkaniową).

Na podstawie tzw. ustawy przekształceniowej z 2018 roku⁶, grunty w użytkowaniu wieczystym zabudowane na cele mieszkaniowe zostały przekształcone we własność. Podczas przekształcania gminy udzieliły właścicielom mieszkań dużych upustów (w Warszawie 98% bonifikaty). Można nadal ustanawiać użytkowanie wieczyste pod pozostałe typy zabudowy (np. usługową). Trwają prace legislacyjne nad przywróceniem gminom możliwości ustanawiania użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe, zwłaszcza na cele społecznego budownictwa czynszowego.

Inne formy prawne użytkowania gruntów

Użytkowanie gruntów może odbywać się również na podstawie innych form prawnych np. najmu (w zamian za zapłatę określonego czynszu), dzierżawy (na określony czas, w zamian za wynagrodzenie i z możliwością czerpania korzyści z gruntu), ale również bezumownie (z tego tytułu również może być naliczana opłata).

Ewidencja gruntów i budynków

Ewidencja gruntów i budynków to publiczny rejestr gruntów, budynków i lokali. Zawiera dane o nieruchomościach dotyczące formy własności i jego podmiotu (właściciela, współwłaściciela lub użytkownika), położenia, czy funkcji. W ewidencji zapisane są użytki gruntowe, które wskazują na sposób użytkowania danego gruntu, dane te nie zawsze zgodne są ze stanem faktycznym.

⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, Dz.U. 2018 poz. 1716.

Grunty spółdzielcze

Określenie grunty spółdzielcze wprowadzone na użytek tej pracy zakłada pewne uproszczenie prawne. Oznacza ono grunty mające różną formę prawną, które przynajmniej w części zarządzane lub użytkowane są przez spółdzielnię mieszkaniową. Obejmuje zarówno grunty w pełnej własności, współwłasności i użytkowaniu wieczystym, czy użytkowaniu spółdzielni mieszkaniowych. W przeprowadzonej analizie gruntów spółdzielczych definicja ta obejmowała grunty, które w ewidencji gruntów i budynków miały wskazaną w statusie podmiotu spółdzielnię mieszkaniową.

Grunty sporne

Określenie grunty sporne zostało wprowadzone na użytek tej pracy i oznacza grunty o nieuregulowanym statusie własności, co do których roszczenia mają różne podmioty. W pracy dotyczy to głównie gruntów, które formalnie są we własności gminy, a które użytkują lub znajdują się na nich budynki będące we własności spółdzielni mieszkaniowych. Kwestie gruntów spornych próbowano bezskutecznie rozwiązać na poziomie legislacyjnym, obecnie stan własności gruntów określają sądy, analizując pojedyncze przypadki.

Struktura własności gruntów

Struktura własności gruntów przedstawia sytuację własnościową gruntów z podziałem na typy podmiotów – publiczne (Skarb Państwa i komunalne) oraz prywatne. W ramach podmiotów prywatnych wyróżniane są czasem (zwłaszcza w miastach) spółdzielnie mieszkaniowe oraz kościoły i związki wyznaniowe. Zazwyczaj przedstawiana jest struktura obejmująca jedynie pełną własność, bez gruntów w użytkowaniu wieczystym, współwłasności lub innych form użytkowania, przez co obraz struktury własności gruntów jest niepełny i nie oddaje realnego obrazu możliwości zarządzania gruntami. Udział gruntów publicznych i prywatnych znacząco różni się na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na powojenną odbudowę i związaną z nią komunalizację gruntów, struktura własności gruntów w Warszawie wyróżnia się na tle innych miast.

Gospodarka gruntami lub polityka gruntowa

Te dwa pojęcia używane są w pracy zamiennie, choć pojęcie gospodarka gruntami w literaturze polskiej ogranicza się czasami wyłącznie do kwestii użytkowania gruntów. Polityka gruntowa lub gospodarka gruntami to zestaw działań, które podejmuje samorząd, aby kształtować strukturę własności gruntów, wpływać na ich ceny i wykorzystanie, czy planować przeznaczenie gruntów w zależności od ich własności. Kluczowym elementem polityki gruntowej samorządu jest gospodarowanie gruntami komunalnymi – oddawanie ich w użytkowanie, sprzedaż, zakup.

Narzędziami, którymi dysponuje samorząd w zakresie gospodarki gruntami, są narzędzia dotyczące obrotu gruntami – pierwokup, nacjonalizacja (przymusowa sprzedaż za cenę rynkową), podziału gruntów – reparcelacja, scalanie i podziały nieruchomości; narzędzia fiskalne lub finansowe – kształtowanie podatku od nieruchomości, naliczanie opłat z tytułu użytkowania wieczystego; narzędzia planistyczne.

Banki ziemi

W ramach działań z obszaru polityki gruntowej można tworzyć banki ziemi, czyli przeznaczać grunty pod istotne dla samorządu funkcje – np. robienie rezerwy gruntów pod mieszkaniowe budownictwo społeczne, czy rozwój infrastruktury. Takie rezerwy gruntów pod inwestycje tworzą również podmioty komercyjne, są nimi np. banki ziemi dużych deweloperów.

Land development – przygotowanie gruntów pod zabudowę

Elementem polityki gruntowej jest również tzw. land development, oznacza wyposażenie gruntów w niezbędną infrastrukturę techniczną i społeczną, a także uchwalenie dla gruntów dokumentów planistycznych umożliwiających sprawną realizację zabudowy o zaplanowanym układzie. Takim przygotowaniem gruntów pod zabudowę zajmują się zarówno jednostki publiczne (gminy, ale również spółki publiczne powoływane specjalnie dla danej inwestycji), albo podmioty komercyjne (bo przygotowane pod zabudowę grunty znacząco zyskują na wartości).

Działka inwestycyjna

Działka inwestycyjna to nieruchomość gruntowa przeznaczona pod realizację inwestycji, takich jak budowa obiektów mieszkaniowych lub usługowych. Może zostać wykorzystana

bezpośrednio w procesie inwestycyjnym i zabudowana albo utrzymywana jako nieużytek w celach spekulacyjnych, czyli z myślą o wzroście jej wartości w czasie.

Grunt uzbrojony

Grunt uzbrojony to nieruchomość gruntowa posiadająca bezpośredni dostęp do drogi publicznej oraz wyposażona w infrastrukturę techniczną, taką jak przyłącza do sieci energetycznej, ciepłowniczej czy kanalizacyjnej, dzięki czemu nadaje się do zabudowy.

Tereny z infrastrukturą techniczną i społeczną to grunty uzbrojone, w których najbliższej okolicy znajdują się niezbędne usługi społeczne (takie jak przedszkole, szkoła czy placówka ochrony zdrowia), co umożliwia komfortowe zamieszkanie.

Spółdzielczość mieszkaniowa i zarządzanie nieruchomościami

Spółdzielnia mieszkaniowa

Spółdzielnia mieszkaniowa to podmiot prawny, którego celem jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych swoich członków. Członkowie spółdzielni demokratycznie zarządzają spółdzielnią, a nadrzędnym organem jest walne zgromadzenie członków. Jednemu członkowi przysługuje jeden głos. Spółdzielnie nie mogą osiągać zysku z działalności prowadzonej na rzecz członków, a wszelkie wypracowane nadwyżki muszą przeznaczyć na rzecz działalności spółdzielni (np. z zysku z prowadzonej działalności inwestycyjnej finansować remonty istniejących budynków).

Rozróżnia się dwa rodzaje praw do zajmowania mieszkania spółdzielczego – spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu i spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu. W Polsce rozróżnienie na dwa typy spółdzielni lokatorskie i własnościowe zostało zlikwidowane ustawą z 1982 roku.⁷ Od tego czasu jedna spółdzielnia mieszkaniowa może realizować i zarządzać oboma typami prawa do lokalu - zarówno spółdzielczymi mieszkaniami lokatorskimi, jak i własnościowymi.

⁷ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze., Dz.U. 1982 nr 30 poz. 210.

Spółdzielnie lokatorskie i spółdzielcze mieszkania lokatorskie

W okresie PRL-u spółdzielnie lokatorskie nosiły nazwę spółdzielni mieszkaniowych. W takim modelu, spółdzielnia pozostaje pełnym właścicielem mieszkań, gruntu, infrastruktury, czy lokali usługowych. Członkom spółdzielni przysługuje lokatorskie prawo do lokalu, jest to prawo niedziedziczne i niezbywalne (niepodlegające sprzedaży). Aby umożliwić realizację inwestycji, lokatorzy wplacają wkłady lokatorskie stanowiące ok. 20% kosztów budowy, na pozostałą część kosztów spółdzielnia zaciąga kredyt. Wkłady lokatorskie są zwracane przy wyprowadzce i są dziedziczne. Członkowie z prawem lokatorskim mają pełne prawa do współzarządzania spółdzielnią.

Spółdzielnia budowlana i spółdzielcze mieszkania własnościowe

W okresie PRL-u spółdzielnie budowlane były określone terminem spółdzielni budowlano – mieszkaniowych. Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu to ograniczone prawo rzeczowe, które umożliwia sprzedaż i dziedziczenie lokalu, a także zaciąganie na niego kredytu hipotecznego, ale rzeczywistym właścicielem budynku i gruntu pozostaje spółdzielnia mieszkaniowa.

Inwestycje powstające w modelu spółdzielczym własnościowym zakładają, że spółdzielnia realizuje inwestycje po kosztach, czyli bez zysku, a zrealizowane mieszkania stają się własnością członków. Od 2007 roku⁸ nie można ustanawiać nowego spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, ale ustalone wcześniej prawa nadal istnieją. Obecnie w inwestycjach spółdzielczych własnościowych realizuje się mieszkania z wyodrębnioną własnością.

Prywatyzacja mieszkań spółdzielczych

Zgodnie z ustawą o spółdzielniach mieszkaniowych⁹, na żądanie członka zarówno spółdzielcze lokatorskie, jak i własnościowe prawo do lokalu można przekształcić w wyodrębnioną własność. Spółdzielnia nie ma możliwości sprzeciwienia się takiemu przekształceniu. Wyodrębnienie wymaga spłaty przypadającej na lokal części kredytu i oznacza przyznanie przypadających na lokal udziałów w gruncie (czyli przekształcenia gruntu we współwłasność).

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw., Dz.U. 2007 nr 125 poz. 873.

⁹ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, Dz. U. 2024 r. poz. 1491 z późn. zm.

Od września 2025 roku, kiedy znowelizowano ustawę o społecznych formach mieszkalnictwa¹⁰, zakazem wyodrębniania objęte są mieszkania zrealizowane przy wsparciu państwowego kredytu Społecznego Budownictwa Czynszowego.

Kooperatywy mieszkaniowe

Kooperatywy mieszkaniowe, nazywane również grupami budowlanymi, to grupy osób, które wspólnie, bez zysku, realizują inwestycję budowlaną w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych. Po zakończeniu procesu budowlanego ustanawiana jest odrębna własność lokali, natomiast zarządzanie budynkiem sprawuje wspólnota mieszkaniowa, czyli zrzeszenie właścicieli.

Wspólnota mieszkaniowa

Wspólnota mieszkaniowa to zrzeszenie właścicieli lokali mieszkalnych oraz użytkowych znajdujących się w jednej nieruchomości. Przynależność do wspólnoty jest obowiązkowa i powstaje automatycznie z chwilą nabycia lokalu. Jej celem jest zarządzanie częściami wspólnymi nieruchomości, takimi jak klatki schodowe, czy dach, a także dbanie o utrzymanie budynku w należytym stanie technicznym.

W odróżnieniu od spółdzielni mieszkaniowych, wspólnoty mieszkaniowe nie są właścicielami wyodrębnionych lokali (np. lokali użytkowych, które mogłyby wynajmować), choć mogą zarządzać pojedynczymi pomieszczeniami wchodzącymi w skład części wspólnych. Wspólnota nie jest również właścicielem gruntu. Udziały w gruncie przysługują bezpośrednio właścicielom lokali, proporcjonalnie do ich udziałów w nieruchomości. Odmienny jest także sposób podejmowania decyzji. Co do zasady, głosy właścicieli liczone są proporcjonalnie do posiadanych udziałów. W szczególnych przypadkach, na przykład gdy jeden właściciel dysponuje większością udziałów, na wniosek co najmniej 1/5 współwłaścicieli możliwe jest wprowadzenie zasady „jeden właściciel – jeden głos”, analogicznie do rozwiązań stosowanych w spółdzielniach mieszkaniowych.

¹⁰ Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, Dz.U. 2025 poz. 1273.

Mieszkalnictwo

Dostępne cenowo mieszkania

Określenie dostępności lub dostępności cenowej mieszkań dotyczy kwestii obciążenia kosztami mieszkaniowymi, nie określa formy własności mieszkania (może dotyczyć zarówno mieszkań własnościowych, na wynajem i lokatorskich). Zakłada się, że dostępne cenowo mieszkania to takie, w których mieszkaniowiec nie przeznaczają więcej niż 30% swojego dochodu na wydatki mieszkaniowe. Narodowy Bank Polski określa dostępność mieszkania miarą potencjalnej możliwości jego zakupu na rynku za przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw. Wskaźnik wyrażony jest liczbą metrów kwadratowych możliwych do nabycia za przeciętne miesięczne wynagrodzenie¹¹.

Mieszkalnictwo społeczne

Pojęcie mieszkalnictwa społecznego lub budownictwa społecznego może być definiowane na wiele sposobów. Na potrzeby niniejszej pracy oznacza ono różnorodne formy zasobu mieszkaniowego realizowanego i zarządzanego przez podmioty, których celem nie jest osiągnięcie zysku, lecz zaspokajanie rzeczywistych potrzeb mieszkaniowych. W przeciwieństwie do pojęcia dostępności cenowej mieszkań, mieszkalnictwo społeczne kładzie nacisk nie na końcowy koszt lokalu w relacji do sytuacji materialnej jego mieszkańców, lecz na nierynkowy charakter podmiotu realizującego inwestycję mieszkaniową. Skupia się na rozwiązywaniu przyczyn kryzysu mieszkaniowego, takich jak spekulacja na rynku mieszkaniowym, a nie jedynie adresowaniu jego skutków.

Wśród podmiotów realizujących mieszkalnictwo społeczne znajdują się zarówno podmioty publiczne – w szczególności gminne, takie jak spółki komunalne, Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS) oraz Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe (SIM), a także podmioty państwowe, jak spółka BGK Nieruchomości realizująca inwestycje w ramach programu Mieszkanie Plus – jak również podmioty niepubliczne działające bez zysku, w tym spółdzielnie mieszkaniowe.

¹¹ Informacja o cenach mieszkań w II kwartale 2025 r., Narodowy Bank Polski, Warszawa wrzesień 2025, s.14.

Mieszkania komunalne i socjalne

Mieszkania komunalne i socjalne to lokale we własności gminy przeznaczone na wynajem dla osób o bardzo niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej.

Mieszkania komunalne spełniają standardy mieszkaniowe i przyznawane są osobom spełniającym kryteria ustalone przez gminę (maksymalny dochód oraz zamieszkiwanie w złych warunkach). Czynsze w mieszkaniach komunalnych są znacznie niższe niż czynsze rynkowe.

Mieszkania socjalne to lokale, które nie muszą spełniać standardów mieszkaniowych, przyznawane są na określony czas osobom w bardzo trudnej sytuacji życiowej. Czynsze w takich lokalach są niższe niż w lokalach komunalnych.

Czynsze za oba typy lokali nie pokrywają kosztów utrzymania nieruchomości, dlatego ten typ mieszkalnictwa można uznać za formę pomocy społecznej - finansowe publiczne wsparcie dla osób potrzebujących.

Spółeczne budownictwo czynszowe

Spółeczne budownictwo czynszowe stanowi segment budownictwa społecznego obejmujący inwestycje mieszkaniowe realizowane przy wsparciu finansowym państwa. Kierowane jest do osób w tzw. luce czynszowej, czyli zarabiających zbyt dużo, aby ubiegać się o mieszkania komunalne i socjalne, ale niewystarczająco, by zrealizować swoje potrzeby mieszkaniowe na rynku. Ze wsparcia mogą korzystać TBS-y oraz SIM-y w celu budowy mieszkań na wynajem, a także spółdzielnie mieszkaniowe do realizacji mieszkań lokatorskich.

W ramach rządowych programów mieszkaniowych oferowane są preferencyjnie oprocentowane kredyty, udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, przeznaczone na realizację tego typu inwestycji. Szczegółowe zasady przyznawania kredytów oraz warunki ich udzielania ulegają zmianom w kolejnych edycjach programów mieszkaniowych.

Motywacja do wyboru tematu

Specyfika lokalnych kryzysów mieszkaniowych.

Kryzys mieszkaniowy to problem dużych miast nie tylko w Polsce, ale także w Europie i na całym świecie. W ostatnim dziesięcioleciu mieszkania w dużych miastach przestały być dostępne nie tylko dla najuboższych, ale i dla klasy średniej. To problem, z którym zmagają się przede wszystkim pokolenie młodych dorosłych, w tym ja sama.

Nie zawsze rozwiązaniem kryzysu mieszkaniowego powinna być budowa nowych mieszkań. Wachlarz odpowiedzi na problem obejmuje – włączenie do użytkowania pustostanów, transformacje budynków o innych funkcjach, czy wpływanie na obniżanie cen mieszkań na rynku.

Warto jednak zaznaczyć, że polskie mieszkania są czwartymi najbardziej przeludnionymi w Unii Europejskiej (po Łotwie, Rumunii i Bułgarii), a w 2020 roku przeciętna powierzchnia mieszkania przypadająca na osobę wynosiła 24,3 m² w porównaniu z europejską średnią 33 m²¹². Można więc uznać, że w naszym kraju mieszkań brakuje, a więc nowe inwestycje są potrzebne. Samo budowanie to jednak nie wszystko – mieszkaniami należy odpowiednio zarządzać, aby mogły być użytkowane przez osoby ich potrzebujące. Według Narodowego Spisu Powszechnego z 2021 roku 11,7% mieszkań w Polsce było niezamieszkałych. W samej tylko stolicy wykazano w spisie 207 tysięcy pustych lokali¹³ (aż 20% całego zasobu mieszkaniowego miasta!). Choć liczba ta z różnych względów może być zawyżona (spis przeprowadzono w trakcie trwania pandemii), pokazuje ona jak ważne jest dbanie o odpowiednie wykorzystywanie budowanego zasobu.

Kryzys mieszkaniowy jest powszechny, jednak znacznie różni się w zależności od lokalizacji. W dużych miastach w Polsce, niedostępność cenowa mieszkań skutkuje m.in. nasiloną suburbanizacją, która z kolei ma negatywne konsekwencje środowiskowe, finansowe i

¹² B. Samorek i M. Cichocki, *Polski rynek nieruchomości mieszkaniowych*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa - Kraków 2023, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, s.14.

¹³ Pustostanem lub pustym mieszkaniem nazywam tu mieszkania niezamieszkałe zgodnie z definicją GUS stosowaną w statystyce publicznej – mieszkanie, w którym w momencie badania statystycznego nie była zameldowana (na pobyt stały lub czasowy) żadna osoba ani też nie mieszkała, nawet czasowo, żadna osoba bez zameldowania. <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/206,pojecie.html> (data dostępu 2.02.2026)

społeczne. Przeciwdziałać temu zjawisku mogłoby zintegrowanie polityki gruntowej, planistycznej i mieszkaniowej w miastach umożliwiające realizację społecznego budownictwa mieszkaniowego na terenach już wyposażonych w infrastrukturę. Próba takiego rozwiązania problemu prowadzi bezpośrednio do dwóch zagadnień będących przedmiotem niniejszego badania: **dostępności gruntów w miastach pod budowę mieszkań społecznych oraz współpracy samorządów z podmiotami mogącymi wspierać je w realizacji dostępnych cenowo, społecznych mieszkań na wynajem – a takimi mogłyby być spółdzielnie mieszkaniowe.**

Dziedzictwo postsocjalistyczne jako zasób.

Spółdzielnie mieszkaniowe są w Polsce kojarzone z PRL-em, który był okresem ich największego rozwoju. Choć niektóre spółdzielnie rozpoczęły funkcjonowanie jeszcze przed I Wojną Światową (np. Bydgoska Spółdzielnia Mieszkaniowa), albo w międzywojniu (np. Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa), przemiany okresu PRL-u zmieniły spółdzielczość w sposób diametralny zarówno jeśli chodzi o skalę, jak i sposób działania. Od lat 50. XX wieku spółdzielnie odgrywały w Polsce kluczową rolę w systemie budownictwa społecznego, a w latach 70. budowały ponad 120 tysięcy mieszkań rocznie (w Warszawie nawet 80% wszystkich nowych lokali)¹⁴. Publiczne wsparcie finansowe wiązało się jednak z utratą samorządności i uzależnieniem od kontroli władzy centralnej w zakresie finansowania, zarządzania, czy przydzielania mieszkań.

Taki obraz spółdzielczości mieszkaniowej – jako spuścizny poprzedniego systemu czy instytucji postsocjalistycznych postrzeganych jako nietransparentne, nieefektywne, a nawet nieuczciwie zarządzane – utrzymuje się nadal, pomimo upływu ponad 30 lat od neoliberalnej transformacji gospodarczej¹⁵.

„Dziedzictwo socjalistyczne, nie powinno być traktowane jako statyczne, dominujące brzemie, ale raczej jako dynamiczny stan wyjściowy” – pisze Joanna Kusiak¹⁶. To stwierdzenie trafnie oddaje moje podejście do tematu, ale i szerszą zmianę nastawienia badaczek i badaczy architektury i urbanistyki do okresu PRL-u. „Dynamiczny stan wyjściowy” jest trudny do

¹⁴ Dane na podstawie roczników statystycznych GUS, więcej informacji na ten temat w rozdziale 5.

¹⁵ Z. Piotrowska, *Sami sobie. Polskie spółdzielnie mieszkaniowe*, „Autoportret. Pismo o dobrej przestrzeni”, 2021, t.72, nr 1, s. 56–63.

¹⁶ J. Kusiak, *Chaos Warszawa. Porządki przestrzenne polskiego kapitalizmu*, Bęc Zmiana 2017, Warszawa, s. 41–42.

jednoznacznego zdefiniowania, ale jednocześnie niezbędny do poprawnej analizy problemu. Istotny jest bowiem nie tylko okres powstania budynków, czy organizacji, ale również późniejsze ich przemiany, takie jak np. procesy prywatyzacji.

Choć spółdzielnie mieszkaniowe jako podmioty przetrwały zmiany systemu gospodarczego, ich rola kolejny raz uległa zmianie. Spółdzielnie bez publicznego finansowania, pozbawione możliwości pozyskania gruntów, praktycznie przestały realizować nowe inwestycje¹⁷.

Nadal jednak są ważnym elementem w systemie zarządzania zasobami mieszkaniowymi. Według danych GUS ponad 1/4 mieszkań w Warszawie to mieszkania spółdzielcze¹⁸. Spółdzielnie mieszkaniowe zarządzają rozległymi terenami zielonymi, prowadzą kluby mieszkańca, realizując tym samym część zadań własnych gminy. Dysponują również zasobem gruntów, który potencjalnie mógłby zostać poddany transformacji przestrzennej i przeznaczony pod budowę mieszkań społecznych.

Naprawa zamiast likwidacji

W ostatnim czasie środowiska architektoniczne nawołują do tego, aby zasadniczo przemyśleć naszą profesję¹⁹. W obliczu kryzysu klimatycznego musimy odejść od agendy nieskończonego wzrostu. Przykładem takiego myślenia była stworzona przez teoretyków architektury publikacja i wystawa Wielkiej Naprawy, który zamiast strategii wyburzania i zastępowania nową zabudową proponuje przebudowy, transformacje i remonty. Odnosi się to nie tylko do zasobów materialnych, ale również niematerialnych – społeczeństw, zawodu, lub, co istotne dla niniejszej pracy badawczej, istniejących instytucji²⁰.

Myśląc o przyszłości spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce, możemy wybrać jedną z dwóch dróg – dalszą prywatyzację w duchu neoliberalnej transformacji, prowadzącą nas do likwidacji

¹⁷ Nie dysponujemy dokładnymi danymi ile mieszkań budują dziś spółdzielnie, bo prowadzą je w różnej formie (czasem na sprzedaż, czasem dla własnych członków). Jeśli chodzi o mieszkania realizowane w formie spółdzielczej to wg danych GUS w 2023 roku oddały one 1006 mieszkań w Polsce.

¹⁸ Dane GUS z banku danych lokalnych wskazują, że w 2022 roku w Warszawie zasoby spółdzielni mieszkaniowych wynosiły 228 444 na 833 466 mieszkań, co stanowi 27.4%

¹⁹ Przykładem takiego działania jest europejska inicjatywa obywatelska HouseEurope!, która postuluje wprowadzenie unijnych regulacji ułatwiających renowację budynków. Więcej informacji na stronie <http://www.houseeurope.eu> (data dostępu: 29.12.2025).

²⁰ F. Hertweck et al., *Politics for the Repair Society. Editorial*, „The Great Repair – Politics for the Repair Society”, ARCH+/Spector Books, Berlin 2022, s.2–7.

istniejących spółdzielni i przekształcenia ich we wspólnoty właścicieli albo ich naprawę i reorganizację. Wybieram tę drugą ścieżkę, nawet jeśli jest ona trudniejsza i wymaga szczegółowej analizy lokalnych uwarunkowań, tworzenia rozwiązań bazujących na lokalnej specyfice i historii. Pełne dopasowanie do zachodnich wzorców spółdzielczości może nie być ani możliwe, ani pożądane. Naprawa naszej spółdzielczości mieszkaniowej otwiera przed nami możliwość wypracowania własnej drogi, efektywnej lokalnej polityki mieszkaniowej i gruntowej, dopasowanej do polskiego systemu legislacyjnego i warszawskiego kontekstu.

1. Wstęp

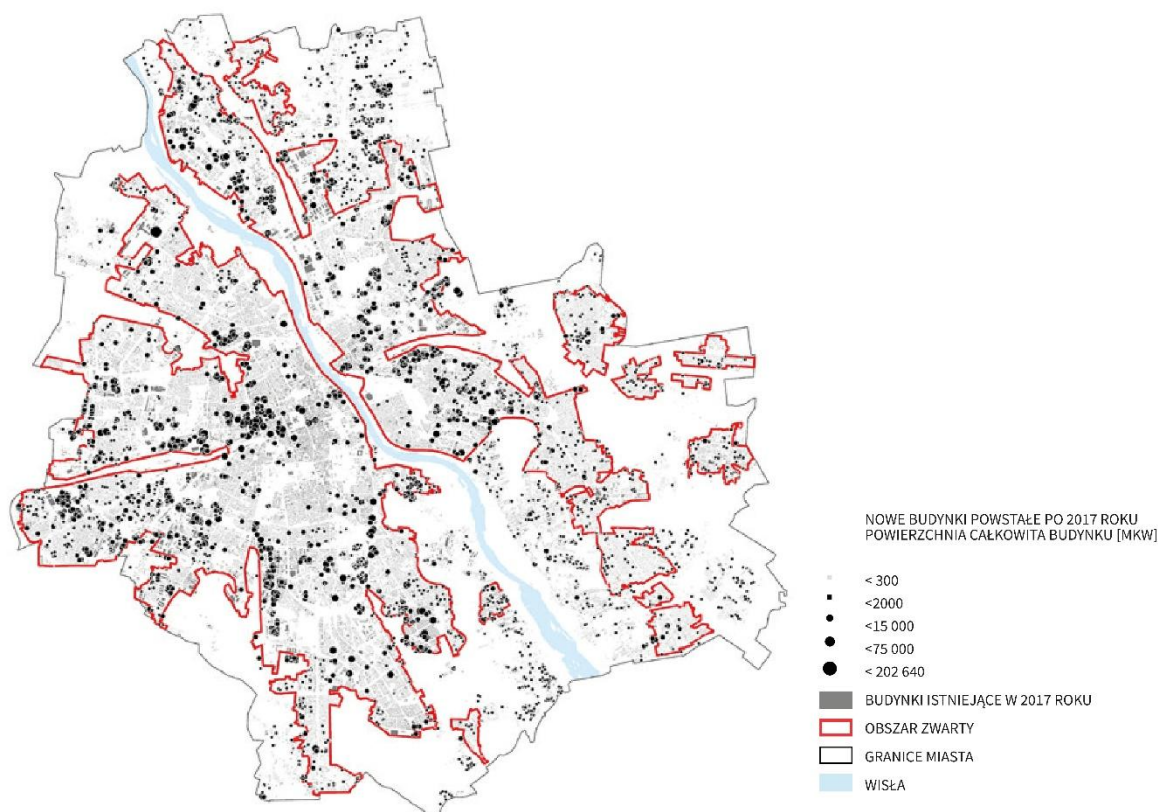
1.1. Uzasadnienie wyboru tematu

Planowanie przestrzenne a gospodarka gruntowa w Warszawie.

Warszawa mierzy się z problemem rozlewania się przedmieść, samo miasto charakteryzuje się stosunkowo niską intensywnością zabudowy (w 2022 roku stosunek powierzchni całkowitej budynków do powierzchni miasta wynosił 0,3). Samorząd zdefiniował granicę obszaru zwartego, który w 2018 roku obejmował 49,7% miasta. Zgodnie z oficjalną polityką ratusza nowa zabudowa powinna być lokalizowana w ramach tego obszaru. Miałoby to służyć ograniczeniu powstawania rozproszonej zabudowy oraz zahamowaniu związanych z nią negatywnych zjawisk funkcjonalno-przestrzennych (takich jak duże koszty realizacji i obsługi zabudowy powstającej na terenach nieuzbrojonych, bez usług społecznych). Działania samorządu są jednak nieskuteczne, w przeciągu pięciu lat zabudowa rozwija się w dużej mierze poza wytyczonymi granicami urbanizacji. W 2017 r. na obszarze zwartym znajdowało się 94,4% zabudowy, natomiast w 2022 r. już tylko 93,4% (spadek oznacza to, że nowa zabudowa powstawała w sposób nieproporcjonalnie częstszy poza tym obszarem). Suburbanizacja, rozumiana jako proces zabudowy obszarów peryferyjnych bez infrastruktury, postępuje zarówno wokół Warszawy, jak i w administracyjnych granicach miasta²¹.

Zgodnie z analizą ratusza, Warszawa ma ogromny potencjał na dogęszczenie terenów zurbanizowanych. Jednak samo wytyczenie obszarów do urbanizacji to za mało. Należy również doprowadzić do tego, aby nowa zabudowa powstawała właśnie tam. Wymaga to nie tylko stosowania odpowiednich narzędzi planowania przestrzennego, ale również oparcia ich w polityce gruntowej. W jej ramach powinna zaistnieć współpraca z właścicielami lub użytkownikami gruntów znajdujących się na obszarze zwartym, motywująca ich do prowadzenia inwestycji na ich terenach.

²¹ Raport o stanie miasta 2022, Biuro Strategii i Analiz Urzędu m.st. Warszawy maj 2023, s. 47.



Il.1 Nowa zabudowa w relacji do obszaru zwartego miasta. Opracowanie własne na podstawie grafiki z Raportu o stanie miasta 2022, s.48

Wpływ struktury własności gruntów na rozwój miasta

Problematyka struktury własności gruntów w Warszawie jest skomplikowana ze względu na historię miasta. Dużą rolę odgrywały w niej polityczne decyzje zwłaszcza te dotyczące charakteru i funkcji miasta. W okresie zaborów, obszar Warszawy był ograniczany przez Rosjan. Znaczne powiększenie granic nastąpiło po zajęciu miasta przez Niemców w czasie I wojny światowej (w 1916 roku), a następnie w okresie międzywojnia (głównie w latach 1924-1930). Warszawa zwiększyła swój obszar z 37 km² w 1914 roku do 141 km² w 1939 roku. Jednak to na początku okresu PRL-u, a dokładnie w 1951 roku, nastąpił największy przyrost terenów miasta do powierzchni 427 km², a w latach 70. do 485 km² ²².

²² A. Gawryszewski, *Rozwój demograficzno-społeczny Warszawy w XX wieku*, „Mazowsze Studia Regionalne”, 2010, t.5, s. 22.

Wpływ na strukturę własności gruntów, a co za tym idzie na zarządzanie terenami miasta, miał nie tylko szeroko dyskutowany dekret Bieruta, ale również szereg innych ustaw – reforma rolna, ustawy o terenach budowlanych i gospodarce gruntami, szerzej omówione w niniejszej pracy w rozdziale 4.

W okresie gospodarki rynkowej nie doszło już do tak istotnych zmian granic – stolica zajmuje dziś obszar 517,2 km². Jednak neoliberalna transformacja gospodarcza (w tym procesy reprivatyzacyjne), jak i reforma samorządowa, odmieniły sposób administrowania miastem. Warszawa ma skomplikowaną sytuację własności gruntów, która wpływa na każdy obszar funkcjonowania miasta – społeczny, ekonomiczny i przestrzenny.

Aby myśleć o strategii rozwoju Warszawy, rozwiązaniu problemu mieszkaniowego, należy głębiej przeanalizować strukturę własności gruntów, związane z nią problemy, jak i jej wpływ na politykę gruntową miasta. Nie chodzi tu jedynie o zarządzanie gruntami komunalnymi (choć i ten temat zasługuje na osobne opracowanie), ale również o relacje pomiędzy gminą, a właścicielami gruntów, czy to osobami prywatnymi, spółkami oraz będących tematem niniejszego badania – spółdzielniami mieszkaniowymi.

Potencjał spółdzielni mieszkaniowych i ich zasobu gruntowego

Według danych GUS, w 2022 roku lokale będące we własności spółdzielni mieszkaniowych, stanowiły aż 27,4% wszystkich warszawskich mieszkań. To jasny sygnał, że spółdzielnie mieszkaniowe odgrywają istotną rolę w zarządzaniu nieruchomościami w Warszawie. W obowiązującej polityce mieszkaniowej spółdzielnie mieszkaniowe zostały uznane za partnera dla samorządu:

Ważnym partnerem dla realizacji polityki mieszkaniowej Miasta Stołecznego Warszawy są spółdzielnie mieszkaniowe. [...] Potencjał ten będzie wykorzystywany do realizacji całościowej polityki mieszkaniowej Mieszkania2030.²³

Zapisy te nie zostały wdrożone w życie, jednak pokazują, że dostrzeżono szczególny charakteru spółdzielni mieszkaniowych (np. kwestię działalności nie dla zysku, czy prowadzenie działalności społecznej i kulturalnej). Potencjał spółdzielczości mieszkaniowej dostrzeżono

²³ *Polityka mieszkaniowa – Mieszkania2030*, Załącznik do uchwały nr LIX/1534/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 14 grudnia 2017 r., s. 36.

również na poziomie władzy centralnej uwzględniając spółdzielnie mieszkaniowe wśród podmiotów objętych programem Społecznego Budownictwa Czynszowego.²⁴ Jednak skala inwestycji spółdzielczych jest bardzo niewielka, według danych GUS w 2024 roku wyniosła jedynie 0,6% wszystkich mieszkań oddanych do użytku w Polsce²⁵. Dlatego niniejsza praca badawcza weryfikuje realny potencjał spółdzielczości mieszkaniowej oraz kluczowy dla zrównoważonego rozwoju miasta – ich zasób gruntów. Określa, w jaki sposób spółdzielnie mieszkaniowe mogłyby odegrać istotną rolę w realizacji polityki mieszkaniowej w Warszawie.

1.2. Cele pracy

Weryfikowana hipoteza zakłada, że spółdzielnie mieszkaniowe w Warszawie dysponują gruntami zlokalizowanymi na terenie zurbanizowanym, nadającymi się do zabudowy, na których, przy spełnieniu odpowiednich uwarunkowań, mogłoby być realizowane społeczne budownictwo mieszkaniowe.

1. Zdiagnozowanie głównych problemów warszawskiej polityki gruntowej w zakresie współpracy ze spółdzielniami mieszkaniowymi oraz określenie nowych celów i narzędzi dla takiej polityki.
2. Ocena potencjału gruntów spółdzielni mieszkaniowych w Warszawie w zakresie rozwoju społecznego budownictwa mieszkaniowego.
3. Analiza problemu spółdzielni mieszkaniowych, braku ich aktywnej roli w budowie nowych zasobów mieszkaniowych. Wypracowanie rekomendacji dotyczących zmiany sposobu funkcjonowania tych organizacji.
4. Wypracowanie zasad współpracy spółdzielni mieszkaniowych z samorządem lokalnym i innymi podmiotami publicznymi w celu realizacji wspólnych interesów społecznych. Wsparcie takiego typu inicjatyw.

²⁴ Realizowanym na podstawie „Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa”, op. cit., Dz.U. 2025 poz. 1273

²⁵ Nie uwzględnia to inwestycji realizowanych w modelu dla zysku, które GUS zalicza do mieszkań na sprzedaż lub wynajem. Modele realizacji inwestycji prowadzone przez spółdzielnie mieszkaniowe zostały opisane w rozdziale 5.6.

1.3. Tematyka i zakres badań

Tematyka

Tematem badań są zasoby gruntowe spółdzielni mieszkaniowych w Warszawie. Problematyka ta niechętnie podejmowana jest przez badaczy ze względu na duży stopień skomplikowania, lokalne uwarunkowania problemu, zakorzenienie w historii postsocjalistycznej oraz ograniczony dostęp do danych, które ze względu na niejednoznaczną sytuację własnościową mogą być obarczone błędami. A jednak, zarówno problematyka własności nieruchomości i polityki gruntowej są tematami kluczowymi dla funkcjonowania i rozwoju Warszawy.

Temat badań można podzielić na trzy główne zagadnienia: kwestie polityki gruntowej, spółdzielczości mieszkaniowej i jej zasobów gruntowych oraz współpracę pomiędzy samorządem (lub innymi podmiotami publicznymi) i spółdzielniami.

Fundamentalnym problemem badanym w niniejszej pracy jest **polityka gruntowa** m.st. Warszawy – jej uwarunkowania historyczne, transformacje pojęcia własności w różnych systemach politycznych, rola struktury własności gruntów w planowaniu przestrzennym i prowadzeniu polityki mieszkaniowej (temat omówiony został w rozdziale 4. *Struktura własności gruntów w Warszawie*).

W tak zarysowanym kontekście badanie skupia się na temacie gruntów we własności warszawskich spółdzielni mieszkaniowych. Analizy dotyczą **uwarunkowań prawnych i organizacyjnych działalności spółdzielni oraz ich zasobów gruntowych**. Analizowana jest również działalność budowlana, a więc sposób zagospodarowywania gruntów (tematy te omówiono w rozdziałach 5. *Historia spółdzielni mieszkaniowych i ich zasobów gruntowych*, 6. *Analiza gruntów spółdzielczych w Warszawie* oraz 7. *Analiza wybranych warszawskich spółdzielni mieszkaniowych*).

Wyniki pracy badawczej mają wymiar praktyczny, w związku z tym dużo uwagi poświęcono rekomendacjom dotyczącym reformy spółdzielni mieszkaniowych, określeniu zasad **współpracy pomiędzy spółdzielniami i samorządem lub innymi podmiotami publicznymi** (temat ten rozwinęto w rozdziale 8. *Badanie w działaniu* oraz rekomendacjach w rozdziale 9. *Podsumowanie*).

Zakres badań

Zakres przestrzenny prowadzonych badań obejmuje obecny obszar administracyjny m.st. Warszawa. W szczególności analizowane są trzy spółdzielnie mieszkaniowe – jedna zlokalizowana w dzielnicy Bemowo, druga w dzielnicy Mokotów i trzecia w dzielnicy Praga Północ oraz Targówek.

W ramach przedstawienia tła funkcjonowania spółdzielczości mieszkaniowej w Warszawie w rozdziale dotyczącym historii spółdzielczości mieszkaniowej przedstawione są również dane dla obszaru całej Polski.

Zakres czasowy uwarunkowań historycznych można podzielić na dwa główne okresy – rozwój spółdzielczości mieszkaniowej na terenach obecnej Polski latach 1890 – 1939 oraz dużo szerzej omówione powojenne przemiany spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce w latach 1944 – 2025.

Natomiast zakres czasowy badań nad stanem obecnym obejmuje pięć lat. Analizie poddano dane dotyczące gruntów spółdzielni mieszkaniowych według stanu na kwiecień 2023 roku. Dodatkowo, ankieta i wywiady przeprowadzone wśród spółdzielni mieszkaniowych dotyczą ich działalności inwestycyjnej w latach 2020–2025.

1.4. Stan badań

Badanie dotyczy zasobów gruntowych i odwołuje się w tym zakresie do ekonomicznej definicji gruntu jako przestrzeni i zajmowania tej przestrzeni w czasie²⁶. W kontekście prowadzenia badań istotne jest również rozumienie samej własności jako zbioru praw oraz relacji społecznej²⁷.

²⁶ J. Ryan-Collins, T. Lloyd, i L. Macfarlane, *Rethinking the economics of land and housing*, Bloomsbury Academic, Londyn 2022.

²⁷ G.S. Alexander, *Commodity & Propriety: Competing Visions of Property in American Legal Thought, 1776-1970*, University of Chicago Press 2008; N. Blomley, *Territory: New Trajectories in Law*, Routledge, Abingdon 2022; B. Bhandar, *Colonial Lives of Property Law, Land, and Racial Regimes of Ownership*, Duke University Press, Durham 2018.

Niniejsza praca kwestionuje utrwalony binarny podział na prywatną i publiczną własność gruntów²⁸, uzupełniając go o pojęcie zasobów wspólnych²⁹. Wspólnotowe zarządzanie zasobem może być efektywne (tzn. przynosić zyski przy jednoczesnym zachowaniu zasobu i umożliwieniu jego regeneracji). Samo określenie zasad zarządzania nie warunkuje sukcesu. Miejskie zasoby wspólne muszą być wpisane w szerszy system społeczno-ekonomiczno-polityczny³⁰. Aby umożliwić im funkcjonowanie w gospodarce opartej na konkurencyjności wymagają wsparcia publicznego. Mieszkalnictwo, w tym w szczególności spółdzielczość mieszkaniowa, może być rozumiane jako miejski zasób wspólny. Wyzwania, które są z nim związane to zagrożenie prywatyzacją, brak trwałości i „zamknięcie” zasobu na nowe osoby³¹.

Istnieją badania dotyczące historii międzywojennej spółdzielczości³². Natomiast badania dotyczące współczesnej działalności spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce dotyczą zarządzania nieruchomościami³³. To kwestie istotne, ale nie wykorzystujące potencjału związanego z rozwojem spółdzielczości mieszkaniowej, jej roli w kształtowaniu przestrzeni miasta, czy prowadzenia nowych inwestycji na posiadanych gruntach. Problemem jest stan „zawieszenia” spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce, rozciągający ją pomiędzy kompletną prywatyzacją zasobu a potrzebą reformy³⁴.

Wzrost popularności spółdzielczości mieszkaniowej w debacie międzynarodowej³⁵ wpływa na zmianę podejścia do tego tematu w Polsce. Część analiz skupia się jedynie na braku działalności inwestycyjnej i stara się wpisać polskie spółdzielnie mieszkaniowe w europejski

²⁸ G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, „Science”, 1968, t.162, nr 3859, s. 1243–48.

²⁹ E. Ostrom, *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge 1990, Cambridge University Press.

³⁰ D. Harvey, *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja*, Bęc Zmiana, Warszawa 2012.

³¹ F. Obeng-Odoom, *The Meaning, Prospects, and Future of the Commons: Revisiting the Legacies of Elinor Ostrom and Henry George*, „The American Journal of Economics and Sociology”, 2016, t.75, nr 2, s. 372–414; M. Ferreri i L. Vidal, *Public-cooperative policy mechanisms for housing commons*, „International Journal of Housing Policy”, 2021, t.22, nr 2, s. 149–173.

³² *Architektura wielorodzinnych domów spółdzielni budowlano-mieszkaniowych w Warszawie w okresie międzywojennym (1918-1939)*, nieopublikowana praca doktorska, Wydział Architektury Politechniki Warszawskiej 2007; M. Matysek-Imielińska, *Miasto w działaniu. Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa - dobro wspólne w epoce nowoczesnej*, Bęc Zmiana, Warszawa 2018.

³³ T. Skotarczak, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Dylematy funkcjonowania i rozwoju*, C.H.Beck, Warszawa 2015; T. Skotarczak i M. Błaszke, *Mieszkania spółdzielcze na rynku nieruchomości*, „Studia i Prace WNEiZ US”, 2018, t.54, nr 3, s.373-384; I. Foryś, *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce po transformacji gospodarczej*, „Studia i Prace WNEiZ US”, 2017, t.50, nr 1, s.31-41.

³⁴ L. Coudroy de Lille, *Housing cooperatives in Poland. The origins of a deadlock*, „Urban Research and Practice”, 2015, t.8, nr 1, s. 17–31.

³⁵ *Housing Cooperatives in Europe: Resilience and Adaptation to Changing Needs*, Housing Europe 2025.

model³⁶. Opracowania, które zwracają szczególną uwagę na praktykę i lokalne uwarunkowania proponują rozwiązania, które mają szansę zostać wdrożone w życie³⁷.

Potencjał rozwoju społecznego budownictwa mieszkaniowego związany ze spółdzielczością mieszkaniową w Warszawie zależy w dużym stopniu od zasobu gruntów, którymi dysponują spółdzielnie. Problematyczny jest jednak brak danych i brak jasno określonych celów polityki gruntowej miasta. Niejasna sytuacja własnościowa gruntów i kwestie repriwatyzacji są badane w Warszawie jedynie w zakresie tzw. dekretu Bieruta i repriwatyzacji zasobu komunalnego³⁸.

Nie ma aktualnych opracowań dotyczących polityki gruntowej miasta, brakuje również analiz wiążących strukturę własności gruntów z ich zagospodarowaniem i planowaniem przestrzennym. Tym bardziej nie ma badań dotyczących współpracy samorządu z podmiotami, które dysponują gruntami i mogłyby realizować politykę mieszkaniową gminy. Wyraźnie rysuje się potrzeba zajęcia się tematem i określenia realnego potencjału i możliwości reformy spółdzielni mieszkaniowych w Warszawie, tak aby te organizacje miały szansę wykorzystać swoje zasoby gruntowe do realizacji celów społecznych, w tym w szczególności realizacji społecznego budownictwa mieszkaniowego.

1.5. Przedmiot badań, pytania badawcze, struktura badania

Przedmiot badań

1. Historia przemian struktury własności gruntów i polityki gruntowej w Warszawie.
2. Rozwój i transformacja spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce oraz współczesne uwarunkowania jej działalności, w szczególności działalności inwestycyjnej na gruntach własnych.

³⁶ M. Sobczak, *Spółdzielnie mieszkaniowe na rynku nieruchomości w Polsce w XXI w. Bariery i szanse rozwoju*, „Studia BAS”, 2023, t.76, nr 4, s. 149–161.

³⁷ H. Milewska-Wilk, *Działalność i znaczenie spółdzielni mieszkaniowych w Polsce*, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa - Kraków 2023.

³⁸ J. Kusiak, *Legal Technologies of Primitive Accumulation: Judicial Robbery and Dispossession-by-Restitution in Warsaw*, „International Journal of Urban and Regional Research”, 2019, t.43, nr 4, s. 649–665; D. Kuletskaya i A. Willam, *Warsaw and Its Land: Property Rights on Urban Land in Transition*, „Architectural Histories”, 2022, t.10, nr 1, s. 1–33; A. Jarosz-Nojszewska i P. Legutko-Kobus, red., *Problemy repriwatyzacji*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2017.

3. Rodzaje gruntów we własności spółdzielni mieszkaniowych w Warszawie, ich obecny sposób użytkowania, rola w przestrzeni miasta oraz możliwości ich przekształcenia i zabudowy.
4. Możliwości współpracy z samorządem i innymi podmiotami publicznymi oraz narzędzia kształtowania polityki gruntowej skierowane do spółdzielni mieszkaniowych.

Pytania badawcze

1. Jaka była i jest polityka gruntowa m.st. Warszawy i w jaki sposób wpływa na zagospodarowywanie gruntów pod budowę mieszkań społecznych?
2. Jakim zasobem gruntowym dysponują spółdzielnie mieszkaniowe w Warszawie i czy mógłby być on przeznaczony do zabudowy?
3. Czy spółdzielnie mieszkaniowe w Warszawie mogą wykorzystać te zasoby do realizacji mieszkań społecznych? Dlaczego tego nie robią?
4. Czy i w jaki sposób samorząd może wspierać je w realizacji tego zadania?
5. Jak powinna wyglądać współpraca pomiędzy warszawskim samorządem i innymi podmiotami publicznymi, a spółdzielniami mieszkaniowymi w zakresie wykorzystywania gruntów do rozwoju społecznego budownictwa mieszkaniowego?

Struktura badania

1. Analiza uwarunkowań polityki gruntowej m.st. Warszawy.
2. Analiza uwarunkowań działalności spółdzielni mieszkaniowych w Warszawie i Polsce. Analiza działalności inwestycyjnej spółdzielni mieszkaniowych i określenie głównych ograniczeń tej działalności.
3. Analiza zasobów gruntowych spółdzielni mieszkaniowych w Warszawie, wskazanie ich uwarunkowań planistycznych i potencjału w zakresie rozwoju przestrzennego miasta oraz możliwości ich wykorzystania pod społeczne budownictwo mieszkaniowe.
4. Wstępne wnioski dotyczące polityki gruntowej miasta i ograniczeń w działalności inwestycyjnej spółdzielni mieszkaniowych w Warszawie.

5. Weryfikacja wniosków na wybranych przypadkach – jakie są uwarunkowania legislacyjne, organizacyjne, własnościowe i przestrzenne działalności inwestycyjnej spółdzielni mieszkaniowych.
6. Weryfikacja wyników badań w praktyce – założenie nowej spółdzielni mieszkaniowej w Warszawie i analiza możliwości współpracy z samorządem lub innym podmiotem publicznym w zakresie realizacji społecznej inwestycji mieszkaniowej.
7. Wnioski i rekomendacje w zakresie polityki gruntowej i planistycznej prowadzonej przez samorząd oraz reformy spółdzielni mieszkaniowych.

Metodologia

Mapowanie poznawcze jako metoda analizy uwarunkowań systemowych związanych z problematyką badań – analiza źródeł historycznych, dokumentów prawnych dotyczących polityki gruntowej m.st. Warszawy oraz działalności spółdzielni mieszkaniowych w Warszawie. Analiza dyskursu ideologicznego (artykuły w prasie, działalność instytucji kultury i organizacji pozarządowych, opracowań prawniczych) wokół tematu polityki gruntowej w Warszawie.

Analiza danych przestrzennych dotyczących gruntów spółdzielczych w Warszawie.

Wywiady pogłębione z trzema wybranymi spółdzielniami mieszkaniowymi w Warszawie prowadzącymi działalność inwestycyjną, w tym w modelach innych niż deweloperskie.

Badanie przez działanie –zakładanie spółdzielni mieszkaniowej oraz podjęcia współpracy z m.st. Warszawa lub podmiotami publicznymi umożliwiającymi realizację inwestycji w modelu spółdzielni lokatorskiej.

1.6. Wyniki badań

- Własność gruntów można rozumieć jako element umowy społecznej, która w historii Warszawy była wielokrotnie renegocjowana. Zmiany w tej umowie powinny być przedmiotem demokratycznych i transparentnych procesów decyzyjnych, z wyraźnym uwzględnieniem ochrony interesu społecznego.
- W okresie międzywojennym oraz w czasach PRL-u istotnym elementem miejskiej polityki gruntowej było zagospodarowywanie gruntów publicznych przyłączanych do

miasta. Kluczową rolę w zabudowie tych terenów odgrywały spółdzielnie mieszkaniowe.

- Współcześnie jednym z głównych celów polityki gruntowej powinno być intensyfikowanie zagospodarowania terenów już zurbanizowanych i wyposażonych w infrastrukturę techniczną. Realizacja tego celu wymaga współpracy samorządu z podmiotami prywatnymi, w tym ze spółdzielniami mieszkaniowymi.
- Spółdzielnie mieszkaniowe mogłyby w istotny sposób zwiększyć skalę społecznego budownictwa mieszkaniowego oraz skuteczniej realizować założenia polityki mieszkaniowej państwa i gminy. Warunkiem takiego zaangażowania jest zapewnienie dostępu do gruntów budowlanych, publicznych instrumentów finansowania i w szczególności przewidywalnego otoczenia regulacyjnego.
- W obowiązujących regulacjach prawnych problematyczna pozostaje możliwość prywatyzacji i komercjalizacji zasobu mieszkaniowego realizowanego przez spółdzielnie mieszkaniowe. Nawet spółdzielcze mieszkania lokatorskie mogą zostać, na wniosek lokatora, przekształcone w odrębną własność, co ogranicza trwałość społecznego wymiaru spółdzielczego zasobu mieszkaniowego.
- Jedynym wyjątkiem są spółdzielcze lokale lokatorskie realizowane z wykorzystaniem kredytów publicznych udzielanych przez BGK. Zakaz ich prywatyzacji został wprowadzony we wrześniu 2025 roku, w ramach nowych regulacji nie powstały dotychczas żadne inwestycje.
- 98% gruntów spółdzielczych w Warszawie znajduje się w obszarze zwartym, wyposażonym w infrastrukturę techniczną i społeczną.
- Warszawskie spółdzielnie mieszkaniowe dysponują gruntami, na których możliwa byłaby realizacja nowej zabudowy mieszkaniowej. Ze względu na brak kompletnych danych nie jest możliwe przeprowadzenie analizy ilościowej tego zasobu, w szczególności określenie jego powierzchni. Możliwe jest natomiast wskazanie typów działek potencjalnie przeznaczonych pod zabudowę lub transformację funkcjonalno-przestrzenną.
- Do takich terenów należą przede wszystkim obszary zajęte przez pawilony handlowe, pełniące funkcję centrów lokalnych oraz tereny parkingów powierzchniowych.

- W ramach długofalowej współpracy z samorządem możliwe byłoby zaplanowanie stopniowych procesów przekształceń tych gruntów, prowadzących do poprawy ich jakości urbanistycznej oraz realizacji zabudowy wielofunkcyjnej, uwzględniającej powstawanie nowych mieszkań społecznych i realizujących politykę mieszkaniową gminy.

2. Przegląd literatury przedmiotu

W rozdziale obejmującym przegląd literatury przedmiotu zarysowana została synteza dyskusji wokół tematu gruntów w kontekście ich własności i sposobów zarządzania nimi. Fundamentem myślenia o problematyce własności gruntów jest wyraźne rozgraniczenie pomiędzy własnością publiczną, a prywatną. Analizowany w tej pracy badawczej model spółdzielczy wykracza poza taki binarny podział.

Spółdzielczość mieszkaniowa jest konkretną formą społecznej własności. Choć ma za sobą okres największej popularności, w obliczu pogłębiającego się kryzysu mieszkaniowego staje się ponownie szerzej docenianym i promowanym modelem. Polska spółdzielczość mieszkaniowa ma swoją specyfikę, która wyróżnia ją na tle innych krajów. Badania rzadko skupiają się na rozwoju spółdzielczości w Polsce, nie ma analiz dotyczących zasobów, w tym zasobów gruntowych, jakimi dysponują polskie spółdzielnie.

Zasoby gruntowe, mimo że stanowią kluczowe zagadnienie dla planowania przestrzennego – rzadko stanowią obiekt zainteresowania nie tylko urbanistów, ale również władz samorządowych. Nie ma pełnych danych ani statystyk dotyczących struktury własności gruntów ani na poziomie krajowym, ani na poziomie gmin czy miast.

Przeprowadzony przegląd literatury przedmiotu zgłębia powyższe zagadnienia i umiejscawia niniejszą pracę badawczą w szerszej dyskusji akademickiej i debacie publicznej.

2.1. Własność gruntów

Pojęcie gruntu

Niniejsza praca badawcza dotyczy problematyki gruntów zlokalizowanych w mieście, na terenach zurbanizowanych. Oznacza to, że w przeprowadzanych analizach nie jest istotny aspekt geologiczny gruntów (jako gleby, czy ziemi), ale możliwości ich użytkowania oraz zabudowy. Do określenia istotnych aspektów gruntów lepiej posłużyć się definicją z obszaru ekonomii. W ekonomii klasycznej grunt, obok kapitału i pracy, jest jednym z trzech elementów niezbędnych w procesie produkcji. Każda aktywność ekonomiczna wymaga kombinacji tych

trzech elementów. Najogólniej można więc zdefiniować grunt jako przestrzeń i zajmowanie tej przestrzeni w czasie³⁹. Taka definicja jest użyteczna w dziedzinie urbanistyki.

Ryan-Collins, Lloyd, Macfarlane zauważają trzy najistotniejsze cechy gruntu – jest nieruchomy, trwały i skończony. W związku z tym nie pasuje on do neoklasycznej definicji towaru. Typowy model zakłada, że praca i kapitał (a więc pozostałe elementy produkcji) mogą dopasować się do popytu i stworzyć równowagę ceny i podaży. Mimo że na Ziemi pozostało wiele „pustych” terenów, które w tej chwili nie są użytkowane ekonomicznie, to grunty, które cechują dobre uwarunkowania do prowadzenia działalności ekonomicznej są ograniczone, a nawet deficytowe. Każda działka, poprzez swoją określoną lokalizację, jest unikatowa, a więc sprawowanie nad nią kontroli jest w praktyce monopolem⁴⁰.

Ekonomia z początku podchodziła do gruntu głównie jako terenów pod produkcję rolniczą. Z czasem jednak inne formy użytkowania gruntów stały się istotniejsze. Obecnie najważniejsze formy użytkowania gruntów zurbanizowanych to usługi, handel i przede wszystkim mieszkalnictwo⁴¹. W związku z urynkowieniem mieszkalnictwa, w Wielkiej Brytanii w ramach majątku narodowego wartość nieruchomości mieszkaniowych przewyższa dziś wszystkie inne formy kapitału razem wzięte⁴².

Grunt, a jego użytkowanie

Współcześnie, „naturalnym” łącznikiem i sposobem pośredniczenia pomiędzy gruntem a jego ekonomiczną użytecznością, jest własność⁴³. Choć własność prywatna nieruchomości odegrała kluczową rolę w kształtowaniu współczesnej gospodarki, to jednak w swoich założeniach model ten wykształcił się w obszarze polityki i władzy, a nie ekonomii. Adam Smith uważał, że ważnym zadaniem władzy państwowej jest bronienie prawa własności. Z kolei Karol Marx widział w prywatnej własności ziemi przyczynę pierwotnej akumulacji kapitału, która prowadzi do tworzenia się społeczeństwa klasowego⁴⁴. Z ekonomicznego punktu widzenia, jeśli za cel

³⁹ J. Ryan-Collins, T. Lloyd, i L. Macfarlane, *Rethinking the economics of land and housing...*, op. cit., s. 4.

⁴⁰ Ibid., s. 11.

⁴¹ T. Piketty, *Kapitał w XXI wieku*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2015.

⁴² T. Piketty i G. Zucman, *Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010*, „The Quarterly Journal of Economics”, 2014, t.129, nr 3, s. 39.

⁴³ W języku angielskim określa się model oparty o własność jako *property ownership*.

⁴⁴ J. Ryan-Collins, T. Lloyd, i L. Macfarlane, *Rethinking the economics of land and housing...*, op. cit., s. 17–18.

stawiać sobie dobrobyt społeczny, czy nawet maksymalizację produktywności ekonomicznej, własność prywatna nie jest najlepszą formą prawną regulującą stosunek do nieruchomości⁴⁵. Alternatywy do własności prywatnej opisane zostaną w kolejnym rozdziale.

W dyskusji na temat własności gruntów należy wspomnieć Henriego George’a i jego publikację *Postęp i ubóstwo* wydaną pod koniec XIX wieku⁴⁶. To amerykański ekonomista dla którego podstawą rozważań była własność gruntów, w której dopatrywał się przyczyny powstawania nierówności społecznych. Według George’a ziemia powinna być dobrem wspólnym i zgodnie z naturalnym prawem wszyscy powinni mieć do niej równy dostęp. Pragmatycznym sposobem na rozwiązanie tego problemu nie miało być zakazanie prywatnej własności, a wprowadzenie jednego podatku (ang. *single tax*), którym miał być podatek od wartości gruntu. Ograniczyłby on spekulację, niegospodarność i niesprawiedliwość w dostępie do zasobów⁴⁷. Jest to jedna z najszerzej dyskutowanych idei związanych z własnością gruntów, ale na potrzeby ograniczenia pola badawczego pracy, kwestie fiskalne, a co za tym idzie rozważania Henriego George’a dotyczące opodatkowania gruntów, zostały w niej pominięte.

Własność jako zbiór praw

Rozumienie własności jako „absolutnej” może nasuwać na myśl nieskończoną kontrolę. Jednak w rzeczywistości własność powinna być opisywana jako zbiór różnych praw – prawo wstępu, prawo do przechodzenia przez, prawo do używania, prawo do korzystania z owoców, prawo do wykluczania innych z, prawo do zabudowy, prawo dziedziczenia, prawo do sprzedaży ziemi. Własność „absolutna” zakłada dychotomię – albo jest się właścicielem, albo nie. W rzeczywistości jednak własność podlega gradacji w zależności od ustalonego okresu lub sposobu użytkowania nieruchomości⁴⁸.

Rozumienie własności jako „zbioru praw” (w literaturze anglosaskiej opisywanego jako *bundle of rights*) charakteryzują trzy najważniejsze aspekty. Po pierwsze własność jest złożoną relacją

⁴⁵ Ibid., s. 11.

⁴⁶ H. George, *Progress and Poverty: An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth, The Remedy*, Doubleday, Page, & Co, Nowy Jork 1912.

⁴⁷ D. Löhr, *Henry George: The Public Value of Land*, [w:] *Architecture on Common Ground, The Question of Land: Positions and Models*, Lars Müller Publishers, Zurych 2020, s. 50–61.

⁴⁸ J. Ryan-Collins, T. Lloyd, i L. Macfarlane, *Rethinking the economics of land and housing...*, op. cit., s. 18–20.

prawną. Po drugie, jej podstawą są prawa. Po trzecie, istotny jest społeczny wymiar tej relacji⁴⁹. Koncepcja własności jako zbioru praw została stworzona w drugiej połowie XIX wieku. Myśl tę rozwijał Wesley Newcomb Hohfeld⁵⁰ tłumacząc, że własność nie jest prostą aspołeczną relacją pomiędzy osobą a rzeczą, ale złożoną i fundamentalnie społeczną relacją. Rozróżniał także różnicę pomiędzy prawami (ang. *rights*) a przywilejami (ang. *privileges*). Relacja własności np. w stosunku do gruntu składa się z – praw (np. inni nie mogą wejść na dany teren, czy zniszczyć ziemi), przywilejów (np. właściciel może na niego wejść, korzystać, zniszczyć), władzy (np. przeniesienia swojego interesu prawnego na inną osobę), immunitetu (w rozumieniu niepodleganiu władzy innych osób).

Równolegle (a nawet nieco przed Hohfeldem), Richard T. Ely, krytyk ekonomii klasycznej, omawiał relacyjną koncepcję własności, twierdząc, że nie ma czegoś takiego jak absolutna własność prywatna. Poruszył istotną dla niniejszego badania zależność pomiędzy dwiema aspektami własności – prywatnej (indywidualnej) i społecznej, które są ze sobą nierozzerwalnie związane. Ely uważał, że społeczna strona własności może zostać utracona lub zanikać jeśli nie jest odpowiednio chroniona, zwłaszcza w kulturach, które ideologicznie kładą nacisk na indywidualne aspekty własności prywatnej⁵¹. W jego rozumieniu idea nie miała być rewolucyjna, ale umożliwić zachowanie rozsądnej równowagi między tymi stronami. Można dostrzec tu jednak pewne przeniesienie nacisku w stosunku do poglądów Adama Smith’a – zadaniem państwa ma być nie tyle ochrona prywatnych, co społecznych interesów w relacji własności.

Własność jako relacja

Brenna Bhandar zauważa, że model „zbioru praw” często przedstawiany jest jako alternatywa dla modelu własności. Takie przedstawienie nie bierze jednak pod uwagę zmian, które przeorganizowały pojęcie własności w systemie kapitalistycznym⁵². Pomimo ostrzeżeń Ely’ego, obecnie w Polsce rozumiemy własność prywatną jako pozwalającą na prawie absolutną kontrolę nad posiadaną nieruchomością gruntową, w rozumieniu polskiego przysłowia

⁴⁹ G.S. Alexander, *Commodity & Propriety: Competing Visions of Property in American Legal Thought, 1776-1970...*, op. cit., s. 319.

⁵⁰ Ibid., s. 321–322.

⁵¹ Ibid., s. 324–327.

⁵² B. Bhandar, *Colonial Lives of Property Law, Land, and Racial Regimes of Ownership...*, op. cit., s. 20.

„wolność Tomku w swoim domku”, czy jak pisze Nicolas Blomley metafory własności jako obwarowanego zamku (*Englishman's home is his castle*)⁵³. Dlatego „zbiór praw” nie ma być alternatywą dla własności, ale to własność powinna być rozumiana jako zbiór praw. Pojęcie własności prywatnej wymaga redefinicji w obszarze ekonomicznym, ale również społecznym i politycznym. Niezależnie od tego jakie prawa przypiszemy do własności prywatnej, musimy pamiętać, że zawsze będzie to miało szerokie implikacje społeczne. Jak zauważa Blomley:

*Własność można rozumieć jako pojęcie określające skoncentrowaną władzę nad rzeczą, która występuje pomiędzy osobami i tworzy złożone relacje zależności, suwerenności i uprzywilejowania. Własność jest instytucją społeczną, która łączy wielu ludzi o różnych interesach w stosunku do wartościowego zasobu*⁵⁴.

Podkreśla tym samym fakt, że własność nie jest jednostronna, wyłącznie indywidualna, ale jej „strona społeczna” związana jest ze złożonymi relacjami zależności. Tym samym własność nie powinna być rozumiana jako raz nadany „zbiór praw”, ale instytucja lub umowa społeczna, która nie jest stała, ale w różnych kontekstach i wraz ze zmianami politycznymi, ekonomicznymi i społecznym podlega negocjacjom. Redefinicja własności leży w naturze tego pojęcia, a nie jest z nią sprzeczna. Własność ustalana jest przez daną społeczność poprzez wzorce społeczne, prawo, kulturę, a te podlegają ciągłej zmianie.

Przytoczone rozważania dotyczące własności zakorzenione były w kontekście anglosaskim. Jest on bliski polskiemu w zakresie rozumienia własności jako korzyści i stanu naturalnego. Udział własności w strukturze własności mieszkań jest dość wysoki i wynosi w Wielkiej Brytanii 65%⁵⁵ (choć to znacznie mniej niż w Polsce - 89%⁵⁶, czy innych krajach postsocjalistycznych). Wielka Brytania to kraj, w którym podobnie jak w Polsce, procesy prywatyzacyjne zasobu publicznego i komunalnego były silnie obecne.

Rozumienie własności jako prawa i źródła korzyści różni się znacząco od niemieckiego ujęcia tego pojęcia, w którym własność postrzegana jest jako obowiązek społeczny. W tym duchu niemiecki system mieszkaniowy cechuje się znacznie większym odsetkiem najemców oraz silną

⁵³ N. Blomley, *Territory: New Trajectories in Law...*, op. cit., s. 63–65.

⁵⁴ Ibid., s. 18. (tłum. własne)

⁵⁵ *RICS analysis: The English Housing Survey*, Royal Institution of Chartered Surveyors 2023.

⁵⁶ Dane GUS za rok 2024.

ochroną praw lokatorów. Odmienne rozumienie własności gruntów czy nieruchomości można odnaleźć także poza strefą wpływów europejskich – na przykład w przedkolonialnych społeczeństwach Ameryki, które opisuje Nicholas Blomley⁵⁷. Ze względu na fundamentalne różnice między tymi ujęciami a polskim kontekstem, takie porównanie nie byłoby jednak szczególnie użyteczne.

2.2. Pomiędzy własnością publiczną i prywatną

Binarny podział

Choć powyższe badania literatury odnoszą się do samej natury własności, ich domyślnym przedmiotem jest własność prywatna, której przeciwstawiana jest własność publiczna. We współczesnym świecie dominuje taki binarny podział, zwłaszcza jeśli chodzi o problematykę własności gruntów. Utrwalony został on we wpływowym eseju *Tragedia zasobów wspólnych* Gareta Hardina⁵⁸ opisującym zagrożenia wynikające z zarządzania wspólną własnością. Hardin, posługując się przykładem „tragicznego pastwiska”, ukazuje mechanizm nadużywania zasobów wspólnych dla osiągnięcia prywatnych korzyści, co w konsekwencji prowadzi do ich trwałego wyczerpania – na przykład całkowitego zjedzenia przez wypasane owce trawy, która nie ma już szansy odrosnąć. Prezentowany przez niego model teoretyczny stał się uzasadnieniem procesów prywatyzacji.

Autonomiczne dobra wspólne

W latach 90. tezy Hardina obaliła Elinor Ostrom⁵⁹, choć zauważone to zostało dopiero po przyznaniu jej Nagrody Nobla w 2009 roku. Zweryfikowała teoretyczny model na przykładach potencjalnie „tragicznych pastwisk”. Szczegółowe badania systemów irygacyjnych, wspólnot leśnych i łowisk pokazały, że model wspólnotowego zarządzania jest bardzo efektywny, choć wymaga ustalenia konkretnych zasad współpracy.

⁵⁷ N. Blomley, *Territory: New Trajectories in Law...*, op. cit.

⁵⁸ G. Hardin, *The Tragedy of the Commons...*, op. cit.

⁵⁹ E. Ostrom, *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action...*, op. cit.

Dzięki Ostrom uproszczony podział publiczne – prywatne uzupełniony został o własność wspólnotową. Warto zauważyć pewne braki w badaniach Ostrom. Skupiła się ona głównie na badaniu wewnętrznych reguł zarządzania zasobem, bez zrozumienia roli systemu gospodarczo-społecznego oraz uwarunkowań ekologicznych istotnych dla trwałego funkcjonowania analizowanych przykładów⁶⁰.

Rewolucyjne było rozpowszechnienie przez Ostrom pojęcia dobra wspólnego (ang. *common-pool resource*), czyli takiego z którego korzystania nie można kogoś łatwo wykluczyć, ale które jednocześnie może ulec wyczerpaniu przy nadmiernym użytkowaniu. Idee dobra wspólnego (powszechnie nazywanego przez anglojęzycznych badaczy *commons*) odmieniły dyskusję w wielu dziedzinach nauki, w tym w ogromnym stopniu urbanistyce i studiach miejskich⁶¹.

Dobra wspólne w kontekście własności gruntów.

Pojęcie dobra wspólnego jest nierozdzielnie związane z kwestią własności gruntów – u jego podstawy leży relacja między tym, kto posiada prawo do ziemi, a tym, w jaki sposób ziemia jest zarządzana, wykorzystywana oraz tym, kto może z niej czerpać zyski.

Szukając alternatyw dla podziału publiczne – prywatne, badaczki i badacze przyglądają się dziś również pre-kapitalistycznym lub pozaeuropejskim modelom własności. Sporo uwagi poświęca się analizie pojęcia własności wśród rdzennych mieszkańców Ameryki⁶². W Polsce ciekawym historycznym, ale funkcjonującym do dziś modelem, są wspólnoty gruntowe – pozostałość po serwitutach, czyli uprawnieniach chłopów do korzystania z dworskich łąk i lasów⁶³.

Rozwijają się również badania dotyczące współczesnych alternatyw dla rynku nieruchomości. Podobnie jak badania Ostrom obnażyły nieprawidłowość teoretycznych założeń Hardina, praktyka pokazuje braki w badaniach Ostrom. Współczesne „miejskie” dobra wspólne silnie

⁶⁰ F. Obeng-Odoom, *The Meaning, Prospects, and Future of the Commons...*, op. cit.

⁶¹ M. Kornberger i C. Borch, red., *Urban Commons: Rethinking the City*, Routledge, London 2016; D. Harvey, *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja...*, op. cit.

⁶² N. Blomley, *Territory: New Trajectories in Law...*, op. cit.; B. Bhandar, *Colonial Lives of Property Law, Land, and Racial Regimes of Ownership...*, op. cit.

⁶³ W. Mazan i Z. Piotrowska, *Inne pastwiska. Wspólnoty gruntowe - relikty czy model zarządzania dobrami wspólnymi?*, „Autoportret. Pismo o dobrej przestrzeni”, 2023, t.81, nr 2, s. 80–87.

związane są z uwarunkowaniami społeczno-ekonomicznymi. Aby konkurować z rozwiązaniami komercyjnymi, potrzebują wsparcia państwa⁶⁴. Jak zauważa Marra Ferreri i Lorenzo Vidal:

Konieczne jest zatem „dwutorowe polityczne działanie”, które uznaje rolę państwa i zmusza je do dostarczania strumienia zasobów, które następnie mogą zostać zawłaszczone jako dobra wspólne. Na poziomie praktycznym, bez zaangażowania w szersze procesy redystrybucji, inicjatywy oddolne łatwo zostają ograniczone do alternatywy dla „nielicznych szczęśliwców” – z powodu istniejących nierówności w dostępie do oraz własności ziemi, nieruchomości i kapitału niezbędnych do ich powstania i utrzymania⁶⁵.

Tworzenie i utrzymywanie dóbr wspólnych jest wpisane nie tylko w system społeczno-gospodarczy, ale również polityczny. W związku z tym własność wspólną trudno analizować w oderwaniu od polityk publicznych. Przy czym, jak zauważa David Harvey, interes społeczny związany z dobrami wspólnymi, niekoniecznie jest spójny z interesem władz:

Powrót dóbr wspólnych jako kwestii politycznej powinien zostać wpisany w całość antykapitalistycznej walki w każdym możliwym jej aspekcie. Niestety idea dóbr wspólnych (podobnie jak prawa do miasta) jest przywłaszczana przez istniejące władze polityczne równie łatwo, jak sama wartość pozyskiwana z rzeczywistych miejskich dóbr wspólnych przez interesy rynku nieruchomości. Zatem kluczowa jest zmiana tej sytuacji i poszukiwanie twórczych sposobów korzystania z mocy pracy łącznej na rzecz wspólnego dobra⁶⁶.

Spółdzielnie jako mieszkaniowe dobra wspólne

Przy omawianiu pojęcia spółdzielczości mieszkaniowej należy zauważyć, że nie ma jednego modelu spółdzielczości mieszkaniowej, różni się on znacząco w zależności od kraju, a nawet miasta. Polskie spółdzielnie mieszkaniowe ze względu na historię transformacji są trudne do porównania z organizacjami z innych krajów.

⁶⁴ M. Ferreri i L. Vidal, *Public-cooperative policy mechanisms for housing commons...*, op. cit.; A. Cumbers, *Constructing a global commons in, against and beyond the state*, „Space and Polity”, 2015, t.19, nr 1, s. 62–75.

⁶⁵ M. Ferreri i L. Vidal, *Public-cooperative policy mechanisms for housing commons...*, op. cit., s. 5. (tłum. własne)

⁶⁶ D. Harvey, *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja...*, op. cit., s. 128.

To co łączy wszystkie modele to rozumienie spółdzielczego mieszkalnictwa jako dobra wspólnego, które zgodnie z postulatami Davida Harveya działa wbrew logice kapitalizmu i spekulacji, a więc nie jest nakierowane na generowanie zysku finansowego⁶⁷. Drugim aspektem jest wprowadzenie formy samozarządzania lub kontroli nad organizacją i zasadami jej funkcjonowania. Może być ono realizowane w różny sposób i niekoniecznie mieć formalny status spółdzielni – np. w języku angielskim do określenia tego mieszkalnictwa używa się również określenia „collaborative housing”, czyli mieszkalnictwa wspólnotowego⁶⁸.

Spółdzielczość mieszkaniowa na świecie mierzy się z typowymi wyzwaniami istotnymi dla dóbr wspólnych, których doświadczyliśmy również w Polsce i w Warszawie. Wyzwaniem jest zapewnienie długotrwałości zasobu i pozostawienie go jako zasobu otwartego na nowych użytkowników. Problem prywatyzacji występował i występuje nie tylko w krajach naszego regionu (post-socjalistycznych), ale nawet w państwach podawanych za „modelowe” jeśli chodzi o polityki mieszkaniowe – Danii, czy Austrii⁶⁹. Zapobieganie prywatyzacji wymaga ograniczenia samorządności spółdzielni.

Warto mieć świadomość, że w niektórych obszarach polityki, takich jak regulacje dotyczące dostępu do zasobów mieszkaniowych spółdzielni oraz przepisy ograniczające obrót udziałami mieszkaniowymi i komercjalizację mieszkań, państwo może ingerować w kluczowe aspekty autonomii spółdzielni. Takie ingerencje można postrzegać jako osłabianie kolektywnego zarządzania, lecz mogą one również pełnić funkcję mechanizmów, za pomocą których szersza wspólnota dochodzi prawa „do niebycia wykluczonym”⁷⁰.

Pojawia się więc problem gwarancji otwartości i trwałości zasobu spółdzielczego. Tak jak każdy rodzaj własności, dobro wspólne jest ciągłym procesem bazującym na renegocjowanej relacji społecznej. Co wpisuje się w naturę mieszkalnictwa – w końcu angielskie „housing” jest zarówno czasownikiem jak i rzeczownikiem, tak samo w języku polskim „mieszkanie” rozumiane może być nie tylko jako przedmiot, ale i czynność.

⁶⁷ D. Harvey, *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja...*, op. cit.

⁶⁸ D. Czischke, C. Carriou, i R. Lang, *Collaborative Housing in Europe: Conceptualizing the Field*, „Housing, Theory and Society”, 2020, t.37, nr 1, s. 1–9.

⁶⁹ M. Ferreri i L. Vidal, *Public-cooperative policy mechanisms for housing commons...*, op. cit.

⁷⁰ Ibid., s. 17–18 (tłum. własne).

Spółdzielczość mieszkaniowa w kontekście własności gruntów

W odniesieniu do własności gruntów spółdzielczych możemy zaobserwować dwa trendy. Pierwszy z nich to wspomniane wcześniej zagrożenie prywatyzacją. Negatywne efekty społeczne prywatyzacji były szeroko omawiane, dziś w obliczu pogłębiającego się kryzysu stają się jeszcze wyraźniej widoczne⁷¹. Drugi, odwrotny, choć mniejszy w swojej skali trend, to polityki gruntowe mające na celu zwiększenia zasobu spółdzielni i ułatwienia w dostępie do gruntów – ich kupna lub dzierżawy – w celu prowadzenia działalności budowlanej. Procesy te analizowane są najczęściej w ramach raportów i rekomendacji do wdrożenia lokalnych i krajowych polityk⁷².

Procesy prywatyzacji miały różną skalę, przebiegały w różny sposób i obejmowały różne sektory budownictwa – komunalne, spółdzielcze, korporacje mieszkaniowe. Symbolem prywatyzacji jest prawo kupna (ang. *the right to buy*) – prawo zakupu mieszkań przez najemców po cenach znacznie poniżej ich wartości wprowadzone zwłaszcza w Wielkiej Brytanii przez Margaret Thatcher⁷³. Trudno rozsądzić czy spółdzielczy model zarządzania miał znaczenie w procesie prywatyzacji. W niektórych krajach, np. Niemczech, spółdzielnie mieszkaniowe oparły się procesom prywatyzacji, podczas gdy zasób komunalny został urynkowiony⁷⁴, w innych przypadkach własność spółdzielcza została sprywatyzowana – np. w Polsce i innych krajach regionu Europy Środkowo Wschodniej⁷⁵.

Zapobieganie procesom prywatyzacji lub ograniczenie ich wymiaru pojawia się w raportach na temat spółdzielczości. Analizowane są na przykład rozwiązania ograniczające negatywne skutki prywatyzacji zasobu spółdzielczego – np. wymogi utrzymania charakteru zasobu jako mieszkań na wynajem, prawa pierwokupu albo transfer rezerw prywatyzowanej spółdzielni do funduszu

⁷¹ J. Boughton, *Municipal Dreams. The Rise and Fall of Council Housing*, Verso, Londyn 2018; D. Harvey, *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja...*, op. cit.

⁷² *Housing2030: Effective policies for affordable housing in the UNECE region*, United Nations, Nowy Jork 2021; C. Baiges, M. Ferreri, i L. Vidal, *International policies to promote cooperative housing*, La Dinamo Fundació, Barcelona 2020.

⁷³ J. Boughton, *Municipal Dreams. The Rise and Fall of Council Housing...*, op. cit.

⁷⁴ J. Kusiak, *Radically Legal: Berlin Constitutes the Future*, Cambridge University Press, Cambridge 2024.

⁷⁵ A. Meyfroidt i L. Coudroy de Lille, *Les coopératives de logement, du socialisme au néo-libéralisme. Le cas de Varsovie et de Bratislava*, „Belgeo”, 2018, nr 4, s. 1–27.

solidarnościowego. Rozwiązania takie wprowadzane są np. w Quebecu w Kanadzie, w Danii, Szwajcarii, Urugwaju, Włoszech⁷⁶.

Z kolei debata dotycząca zwiększania zasobów gruntów spółdzielczych najczęściej wpisuje spółdzielnie w szerszą analizę możliwości zwiększenia podaży gruntów dla budownictwa społecznego. Model spółdzielczy może być rozumiany jako jedno z narzędzi w całym wachlarzu rozwiązań⁷⁷ lub jako rozwiązanie warte szczególnego promowania⁷⁸.

Przykład spółdzielczości mieszkaniowej w Zurychu, w zakresie dostępu do gruntów pokazuje, że spółdzielnie mieszkaniowe są traktowane jako podmioty realizujące cel publiczny. W roku 2011 w lokalnym referendum w Zurychu przegłosowano zwiększenie udziału społecznych mieszkań z poziomu 25% do 30% do końca 2050 roku. Realizacja takiego celu przekracza możliwości samorządu, w związku z tym grunty publiczne przeznaczane są do dzierżawy wyłącznie w ramach konkursów, w których biorą udział spółdzielnie mieszkaniowe⁷⁹. Z kolei w Urugwaju stworzono bank ziemi, złożony z gruntów publicznych przeznaczanych do udostępnienia wyłącznie spółdzielniom mieszkaniowym⁸⁰.

Modele dostępu do gruntów dla spółdzielni mieszkaniowych zakładają przede wszystkim dzierżawę jako preferowany model własności (np. w Szwajcarii i Katalonii), ewentualnie sprzedaż, a dodatkowo także wykorzystanie polityki planistycznej do zarezerwowania gruntów pod budownictwo społeczne (np. w Austrii, Niemczech, Francji, Irlandii, Holandii). Dodatkowym rozwiązaniem jest przekazywanie spółdzielniom nieruchomości do renowacji lub oddawanie w zarząd nieruchomości komunalnych lub publicznych⁸¹.

⁷⁶ C. Baiges, M. Ferreri, i L. Vidal, *International policies to promote cooperative housing...*, op. cit.

⁷⁷ *Housing2030: Effective policies for affordable housing in the UNECE region...*, op. cit.; *Housing Cooperatives in Europe: Resilience and Adaptation to Changing Needs...*, op. cit.

⁷⁸ C. Baiges, M. Ferreri, i L. Vidal, *International policies to promote cooperative housing...*, op. cit.

⁷⁹ M. Hugentobler, *Odrodzenie spółdzielczości*, 2024, t.3,4, s. 24–39.

⁸⁰ C. Baiges, M. Ferreri, i L. Vidal, *International policies to promote cooperative housing...*, op. cit., s. 112–116; S. Delz, R. Hehl, i P. Ventura, red., *Housing the Co-op. A Micro-political Manifesto*, Ruby Press, Berlin 2020, s. 55–66.

⁸¹ *Housing2030: Effective policies for affordable housing in the UNECE region...*, op. cit.; J. Giecwicz, *Miejska polityka mieszkaniowa – tereny dostępne warunkiem realizacji programów mieszkań dostępnych – nowelizacja ustawowa w Wiedniu, „Housing Enviroment”, 2020, t.30, s.47-52.*

2.3. Spółdzielnie mieszkaniowe jako właściciele gruntów

Wpływ własności gruntów na planowanie przestrzenne i rozwój miast

Temat własności i gospodarowania gruntami jest rzadko poruszany przez polskie badaczki badaczy. O gospodarce gruntami, jako o strukturze użytkowania ziemi w miastach, pisze Bogusław Luchter przytaczając przykład Krakowa. Niestety niewiele uwagi poświęcone jest zagadnieniu własności gruntów, czy powiązaniu typu właściciela z użytkowaniem⁸². A przecież to, czy grunt jest publiczny, czy posiadany przez indywidualnego właściciela, podmiot gospodarczy, czy na przykład spółdzielnię mieszkaniową, ma kluczowy wpływ na jego użytkowanie.

Pisze o tym Joanna Kusiak na przykładzie przemian przestrzennych dzielnicy Białołęka⁸³. To z inicjatywy właścicieli gruntów uruchomiono procedury planistyczne ostatecznie przekształcające grunty rolne w grunty budowlane przeznaczone na funkcje mieszkaniowe. Brak gruntów publicznych na tym obszarze poskutkował brakiem realizacji wystarczającej ilości inwestycji społecznych np. szkół, które m. st. Warszawa realizuje dopiero w ostatnim czasie (np. Szkoła Podstawowa nr 406 zrealizowana w 2024 roku). Polski system planowania przestrzennego wzmacnia tę logikę – w reformie z 2023 roku wprowadzono procedurę Zintegrowanych Planów Inwestycyjnych (ZPI), czyli de facto miejscowych planów uchwalanych z inicjatywy właścicieli terenów⁸⁴. Są one dużo bardziej opłacalne finansowo dla gminy, która w ramach tej procedury może wymagać od inwestora kontrybucji finansowej. Można się spodziewać, że ZPI zastąpią obecne procesy uchwalania miejscowych planów inicjowanych przez radę gminy⁸⁵. Oznacza to, że kwestia własności gruntów stanie się jeszcze istotniejszym elementem procesów planistycznych.

⁸² B. Luchert, *Gospodarka gruntami w miastach. Problematyka użytkowania ziemi przestrzeni miejskiej.*, op. cit.

⁸³ J. Kusiak, *Chaos Warszawa. Porządki przestrzenne polskiego kapitalizmu...*, op. cit.

⁸⁴ Wprowadzonej ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2023, poz. 1688).

⁸⁵ Z. Piotrowska, *Zyskowny brak planowania, czyli warszawskie podejście do Zintegrowanych Planów Inwestycyjnych*, Architektura Murator, 9.07.2025, <https://architektura.muratorplus.pl/krytyka/zyskowny-brak-planowania-czyli-warszawskie-podejscie-do-zintegrowanych-planow-inwestycyjnych-aa-RRkx-PE4E-zHT4.html>. (data dostępu 3.02.2026)

Spółdzielnie mieszkaniowe jako właściciele i zarządcy nieruchomości

Kluczowa w planowaniu rozwoju miasta jest analiza typów właścicieli gruntów, określenie ich roli oraz celów inwestycyjnych. Spółdzielnie mieszkaniowe wyróżniają się na tle innych podmiotów prywatnych. Niezależnie od przemian pozostają podmiotami działającymi nie dla zysku, których nadrzędnym celem jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych swoich członków.

Od lat 60. po lata 2000. w Polsce budownictwo mieszkaniowe zdominowane było przez spółdzielnie mieszkaniowe⁸⁶. Forma tej spółdzielczości była silnie ukształtowana przez niedemokratyczny system polityczny, a następnie zniekształcona przez neoliberalne polityki okresu transformacji, których negatywne konsekwencje nadal są odczuwalne⁸⁷. Formalnie model przetrwał jednak do dziś. W Warszawie, spółdzielnie mieszkaniowe w 2022 roku posiadały aż 27,4% zasobu mieszkaniowego⁸⁸. Przy pełnej świadomości problemów związanych obecnie ze spółdzielczością mieszkaniową, należy zadać pytanie, czym ona jest dziś i czy może być traktowana jako cenny zasób?

Polskie spółdzielnie mieszkaniowe mają swoją specyfikę wynikającą z historii naszego kraju. Część badań dotyczących spółdzielczości mieszkaniowej, zwłaszcza tych dotyczących Warszawy, skupia się na okresie międzywojennym. Kwestie gruntów są w tych badaniach pominięte⁸⁹.

Zasób i zasady funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych są silnie zakorzenione w transformacjach systemowych, które miały miejsce po II wojnie światowej. Znaczna większość zasobu, którym zarządzają spółdzielnie mieszkaniowe, powstała po roku 1957, kiedy wprowadzono nowe zasady finansowania inwestycji oraz zapewniono dostęp do gruntów pod budowę. Sam model organizacyjny ukształtowany został w okresie PRL-u przy silnej ingerencji władz centralnych, a później zmodyfikowany w okresie transformacji neoliberalnej. Dzisiejsze spółdzielnie mieszkaniowe można więc określić mianem „postsocjalistycznych”.

⁸⁶ Wg. danych GUS od 1966 do 2001 roku spółdzielnie mieszkaniowe były inwestorami realizującymi największą liczbę nowych mieszkań w Warszawie.

⁸⁷ Z. Piotrowska, *Sami sobie. Polskie spółdzielnie mieszkaniowe...*, op. cit.

⁸⁸ Dane GUS za rok 2022.

⁸⁹ P. Wąsowski, „Architektura wielorodzinnych domów spółdzielni budowlano-mieszkaniowych w Warszawie w okresie międzywojennym (1918-1939)”, op. cit.; M. Matysek-Imielińska, *Miasto w działaniu. Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa - dobro wspólne w epoce nowoczesnej.*, op. cit.

Większość badań skupia się na zarządzaniu przez spółdzielnie mieszkaniowe istniejącym zasobem⁹⁰. Opracowania te pozwalają zrozumieć działalność spółdzielni i służą usprawnieniu ich działań. Nie obejmują one jednak takich zagadnień jak planowanie rozwoju, budowanie nowych mieszkań społecznych, prowadzenia inwestycji na posiadach gruntach, roli w kształtowaniu miast czy aktywnym uczestnictwie w realizacji polityki mieszkaniowej

Przyszłość spółdzielni mieszkaniowych - prywatyzować, czy rozwijać?

Od lat 90. zmiany legislacyjne dotyczące spółdzielczości mieszkaniowej szły w stronę ich prywatyzacji – przekształcenia mieszkań spółdzielczych w wydzieloną własność i likwidacji spółdzielni, przekształcając je we wspólnoty mieszkaniowe. Rekomendacje dotyczące poprawy funkcjonowania i zarządzania spółdzielniami mieszkaniowymi w zakresie transparentności, udziału członków w zarządzaniu zasobem są niezbędne, jednak potrzebne są również dalej idące zmiany. Zamiast zastanawiać się, jak prywatyzować spółdzielnie mieszkaniowe, powinniśmy debatować o tym, jak je rozwijać, jak najlepiej wykorzystać ich zasoby nieruchomości i gruntowe, i skłonić do inwestowania w budownictwo społeczne.

Niewielu badaczy zastanawia się nad szerszą możliwością „odrodzenia” spółdzielczości mieszkaniowej – rozwoju spółdzielczości lokatorskiej, czy postrzegania spółdzielni mieszkaniowych jako potencjalnych inwestorów zdolnych do zwiększenia skali społecznego budownictwa mieszkaniowego. Badaczką, reprezentującą taki punkt widzenia, jest francuska geografka Lydia Coudroy de Lille. Obecny stan polskiej spółdzielczości mieszkaniowej nazywa „zawieszeniem”⁹¹. Razem z Aurore Meyfroidt, dostrzega wielorakie dziedzictwo spółdzielni z okresu międzywojnia, ale i okresu socjalizmu z jego społecznym i ideologicznym wymiarem.

⁹⁰ Takie ujęcie tematu – analiza działalności budowlanej spółdzielczości mieszkaniowej w okresie PRL, a następnie zarządzania wybudowanym wówczas zasobem – jest obecne wśród części badaczy. Najszczegółowiej podchodzą do tematu Teodor Skotarczak i Małgorzata Błaszke oraz Iwona Foryś, naukowcy zajmujący się problematyką gospodarki nieruchomościami na Wydziale Ekonomicznym Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technicznego. Ich analizy i rekomendacje dotyczą głównie funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych w kapitalistycznych realiach gospodarczych – zarządzania nieruchomościami, działalności społecznej, oświatowej i kulturalnej, a także udziału członków w zarządzaniu organizacją. Na ten ostatni temat pojawiają się także badania socjologiczne np. badanie Arkadiusza Peiserta dotyczące zaangażowania członków spółdzielni w ich funkcjonowanie (2009). Opracowania dotyczą także działalności deweloperskiej czyli budowie mieszkań na sprzedaż, a potem inwestowanie zysków np. w renowację starych bloków – to częściowo jest związane z gruntami. T. Skotarczak i M. Błaszke, *Mieszkania spółdzielcze na rynku nieruchomości...*, op. cit.; T. Skotarczak, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Dylematy funkcjonowania i rozwoju...*, op. cit.; A. Peisert, *Spółdzielnie mieszkaniowe: pomiędzy wspólnotą obywatelską a alienacją*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.

⁹¹ L. Coudroy de Lille, *Housing cooperatives in Poland. The origins of a deadlock...*, op. cit.

[Spółdzielnie] mogą zatem odegrać rolę, jeśli zajmą się nimi innowacyjni i inteligentni aktorzy, nawet jeśli nie alternatywną, to różną od tej którą mają tradycyjni prywatni deweloperzy. Przede wszystkim, polski ruch spółdzielczy w okresie międzywojennym okazał się innowacyjny i progresywny i szukał odpowiedzi na te same pytania, co współcześni działacze mieszkaniowi: czy mieszkania spółdzielcze mogą być tanie (albo dostępne cenowo jakbyśmy dziś powiedzieli)? A przecież współcześni działacze mieszkaniowi poświęcają niewiele uwagi temu bogatemu dziedzictwu politycznemu, społecznemu i urbanistycznemu, a rzadko nawet używają słowa „spółdzielnia” [...] odwołując się raczej do przykładów międzynarodowych, niż lekcji historii z Europy Środowej. A jest wiele wniosków do wyciągnięcia – na przykład doświadczenia partycypacji, tworzenia społeczności poprzez przestrzenie wspólne i działania wspólnotowe w polskich spółdzielniach okresu socjalizmu, które zostały udokumentowane w badaniach mikrosocjologicznych. [...] Idea zbliżenia nowych aktorów i podmiotów mieszkalnictwa społecznego i „tradycyjnych” spółdzielni, przynajmniej na poziomie organizacyjnym, jeśli nie politycznym, jest jedną z dróg do rozwoju sektora mieszkań dostępnych cenowo, tam gdzie tradycja spółdzielczości istniała⁹².

Taką tezę potwierdza fakt, że w uchwalonej w 2022 roku legislacji wprowadzono nowe pojęcie „kooperatyw mieszkaniowych”, odcinając się w ten sposób od historii polskiej spółdzielczości, choć określenie to znaczeniowo nawiązuje do przedwojennego modelu spółdzielni budowlanych.⁹³

Szansę na rozwój, wykorzystanie zasobów gruntowych i prowadzenie inwestycji przez spółdzielnie mieszkaniowe dostrzega niewielu badaczy. W ostatnich latach pojawiły się pojedyncze publikacje dotyczące wsparcia działalności budowlanej spółdzielczości mieszkaniowej. Ekonomista Michał Sobczak stara się zdiagnozować przyczyny zaprzestania działalności inwestycyjnej spółdzielni, dostrzega potrzebę wsparcia publicznego – „osadzenia

⁹² A. Meyfroidt i L. Coudroy de Lille, *Les coopératives de logement, du socialisme au néo-libéralisme. Le cas de Varsovie et de Bratislava...*, op. cit., s. 22. (tłum. własne)

⁹³ Ustawa z dnia 4 listopada 2022 r. o kooperatywach mieszkaniowych oraz zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych, Dz. U. z 2023 r. poz. 28

w polityce mieszkaniowej państwa, jak to jest w wielu innych państwach europejskich”⁹⁴. Jego rozumienie uwarunkowań prawnych i realiów działalności spółdzielczości mieszkaniowej nie jest jednak skonfrontowane z praktyką. Nie omawia realnych przeszkód legislacyjnych (np. ułomności obecnego spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokali) i strukturalnych (np. roli walnego zgromadzenia członków w prowadzeniu inwestycji).

Z kolei Hanna Milewska-Wilk⁹⁵ analizuje ten sam temat od strony praktycznej, dostrzegając różnorodność działań pojedynczych spółdzielni. Uważa, że doświadczenie w realizacji i zarządzaniu nieruchomościami przez spółdzielnie mieszkaniowe jest ogromnym potencjałem, który można wykorzystać. Podkreśla społeczne założenia działalności, które w spółdzielniach nadal funkcjonują – jeden członek jeden głos, czy zasada działania nie dla zysku.

Podejście skupiające się na analizie funkcjonujących przykładów (jak w przypadku Ostrom) umożliwia poznanie polskiej specyfiki spółdzielni i zdefiniowania ich potencjału. Przyszły rozwój tych organizacji powinien odbywać się w sposób dostosowany do realiów i kontekstu, a niekoniecznie być formowany pod określony model europejski. Jest to podejście zakładające poszukiwanie własnej ścieżki bardziej odpowiadającej charakterowi mieszkalnictwa (jako problemu lokalnego) i dającej możliwość realnego wdrożenia rozwiązań.

Gospodarka gruntami w Warszawie, a spółdzielnie mieszkaniowe

Ze względu na brak badań naukowych, temat obecnej działalności spółdzielczości mieszkaniowej w Warszawie należy analizować korzystając z publikacji środowiska spółdzielczego, głównie z artykułów zamieszczanych w miesięczniku *Domy Spółdzielcze*⁹⁶. W zakresie nadużyć, konfliktów, sporów prawnych w zakresie własności gruntów, czy poszczególnych przypadków spółdzielni można również posiłkować się portalami informacyjnymi, zwłaszcza tymi o tematyce prawniczej oraz dotyczącej nieruchomości, np. prawo.pl czy rynekpierwotny.pl. Znajdują się w nich teksty dotyczące konfliktów na linii

⁹⁴ M. Sobczak, *Spółdzielnie mieszkaniowe na rynku nieruchomości w Polsce w XXI w. Bariery i szanse rozwoju...*, op. cit., s. 159.

⁹⁵ H. Milewska-Wilk, *Działalność i znaczenie spółdzielni mieszkaniowych w Polsce...*, op. cit.

⁹⁶ *Spółdzielczość mieszkaniowa powinna inwestować*, „Domy spółdzielcze”, 2020, t.839, nr 10.

samorząd-spółdzielnie i problemów z niejasną własnością gruntów, trudno jednak traktować je jako źródła danych⁹⁷.

Warszawskie spółdzielnie mieszkaniowe wyróżniają się na tle polskiej spółdzielczości jedną kwestią. Jest nią skomplikowana sytuacja gruntowa – a więc spory własnościowe dotyczące konkretnych działek wynikające częściowo z roszczeń reprivatyzacyjnych, a częściowo z działań samorządów, które po reformie samorządowej odpowiadały za kwestie regulacji własności gruntów.

Problematyczny jest również niemal zupełny brak badań i danych dotyczących struktury własności gruntów w Warszawie. Kwestia własności gruntów jest podstawą planowania przestrzennego i dobrego zarządzania rozwojem miasta, nie istnieją jednak kompleksowe opracowania dotyczące tego tematu.

Wynika to po części z braku woli samorządu do uporządkowania danych dotyczących kwestii własnościowych oraz ze skomplikowanej historii zmian struktury własności gruntów w Warszawie. Przekształcenia systemowe w Warszawie są dowodem na to, że pojęcie własności nie jest stałe, a stanowi renegocjowalną umowę społeczną. Jego definicja i związane z nim prawa uległy bowiem nie tyle renegocjacji, co całkowitej rewolucji. Wynikało to zarówno z przyczyn politycznych, ekonomicznych, jak i praktycznych (tak jak na przykład kwestia nacjonalizacji gruntów pod odbudowę miasta).⁹⁸ Nieliczne, istniejące badania i publikacje dotyczące własności gruntów w Warszawie skupiają się na dwóch głównych tematach:

- przekształceniach własnościowych okresu PRL i III RP;
- polityki gruntowej i jej wpływu na planowanie przestrzenne i zarządzanie miastem.

Przekształcenia własnościowe okresu PRL i III RP są tematem złożonym, dotyczą jednak bezpośrednio spółdzielni mieszkaniowych jako podmiotów ściśle współpracujących z władzą centralną i realizujących swoje inwestycje na nacjonalizowanych gruntach. Badania dotyczące Warszawy dotyczą wyłącznie przyczyn i następstw tzw. dekretu Bieruta, czyli dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy wydanego 26 października 1945

⁹⁷ R. Krupa-Dąbrowska, *300 tys. mieszkań w stolicy bez prawa do gruntu - jest projekt, jak to zmienić*, 28.04.2023, <https://www.prawo.pl/biznes/300-tys-mieszkan-w-stolicy-bez-prawa-do-gruntu-jest-projekt-jak-to-zmienic,517895.html>, (data dostępu: 4.02.2026).

⁹⁸ Kusiak, Kuletskaya i Willam

roku⁹⁹. Warto jednak zauważyć, że dekret Bieruta dotyczył działek w ówczesnych granicach miasta, czyli ok. 27% współczesnej powierzchni Warszawy. Wiele osiedli mieszkaniowych realizowanych przez spółdzielnie, czyli budowanych od połowy lat 60., powstawało poza tym obszarem. W zasadzie nie ma opracowań dotyczących przekształceń własnościowych gruntów na terenie Warszawy opartych o inne ustawy – reformę rolną, ustaw wywłaszczeniowych, czy ustaw dotyczących gospodarki terenami miast. Na ich temat powstały wyłącznie publikacje prawnicze skupiające się na analizie prawnej legalności procesów nacjonalizacji i zwrotów, opisujące konkretne przypadki i ustawy, np. reformę rolną¹⁰⁰ lub komentarz do ustawy o spółdzielczości poruszający kwestie gruntów¹⁰¹.

Skupiając się na drugim temacie – polityce gruntowej miasta, możemy znaleźć nieliczne analizy przygotowywane do dokumentów planistycznych. Nie uwzględniają one kompleksowo problematyki roszczeń, gruntów o nieuregulowanym statusie własności ani przekształceń użytkowania wieczystego we własność dla terenów mieszkaniowych, trwających od 2019 roku¹⁰². Z tego względu trudno je wykorzystywać do porównań danych pochodzących z innych źródeł lub traktować jako wiarygodne źródło informacji. Konsekwencje braku polityki gruntowej poruszono już w 2010 roku w raporcie dla Banku Światowego¹⁰³.

Do tej pory w temacie dotyczącym gospodarki gruntami spółdzielni mieszkaniowych pojawiają się jedynie ogólne i nieoparte analizami stwierdzenia, np.:

Jedną z podstawowych barier rozwoju budownictwa spółdzielczego był brak odpowiednich gruntów pod inwestycje. Spółdzielnie dysponowały dużym zasobem, który został zużyty do pierwszej dekady XXI w.¹⁰⁴

⁹⁹ J. Kusiak, *Legal Technologies of Primitive Accumulation: Judicial Robbery and Dispossession-by-Restitution in Warsaw...*, op. cit.; D. Kuletskaya i A. Willam, *Warsaw and Its Land: Property Rights on Urban Land in Transition...*, op. cit.

¹⁰⁰ A. Herman, *Od PKWN do własności. Restytucja mienia przejętego dekretem reformy rolnej*, Wydawnictwo Nowy Świat, Warszawa 2010.

¹⁰¹ E. Bończak-Kucharczyk, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, 5. wyd.

¹⁰² *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego m.st. Warszawy. Tom 1 Uwarunkowania*, projekt, Prezydent m. st. Warszawa 2023.

¹⁰³ *Poland - Public land and property asset management in Warsaw: strategic opportunities*, World Bank, Washington, DC 2010.

¹⁰⁴ M. Sobczak, *Spółdzielnie mieszkaniowe na rynku nieruchomości w Polsce w XXI w. Bariery i szanse rozwoju...*, op. cit., s. 157.

lub

jednym z problemów może być brak odpowiednich gruntów w zasobach spółdzielni¹⁰⁵.

Zacytowane badania nie prezentują danych na potwierdzenie tych stwierdzeń. Pojawia się więc pytanie czy są analizy, by potwierdzić te tezy i czy dotyczą one warszawskich spółdzielni mieszkaniowych?

2.4. Luka badawcza – grunty spółdzielcze pod rozwój mieszkalnictwa społecznego

Przegląd literatury przedmiotu wskazuje, że temat spółdzielczości mieszkaniowej nie cieszy się szczególną popularnością wśród badaczy w Polsce, w przeciwieństwie do badań międzynarodowych gdzie w ostatnim czasie wyraźnie zyskał na popularności. Niniejsza praca badawcza analizuje realny potencjał rozwoju spółdzielczości mieszkaniowej, jej rolę w rozwoju miasta i rozwiązaniu kryzysu mieszkaniowego i może posłużyć za pierwszy krok w stronę budowania partnerstwa pomiędzy spółdzielniami a samorządem, czy instytucjami publicznymi w Polsce. Nawet jeśli „nasza” spółdzielczość mieszkaniowa wymaga reformy, to jest ona wyraźnie obecna w polskich miastach, w tym w Warszawie.

Architekci i urbaniści rzadko łączą zagadnienia własności gruntu z jego użytkowaniem. Jeśli już to robią, ograniczają się raczej do podziału nowego budownictwa mieszkaniowego na sektor publiczny i prywatny. Przy omawianiu tematyki własności i dóbr wspólnych jest to podział niepełny i uproszczony. Ten brak zainteresowania zależnościami własnościowymi i ich uwarunkowaniami prawnymi, działa ze szkodą zarówno dla badań urbanistycznych, jak i samej praktyki planistycznej. Tak jak analizy przestrzenne są niepełne bez włączenia w nie tematyki struktury własności gruntów i nieruchomości, tak temat spółdzielczości mieszkaniowej traci na tym, że nie dostrzega się roli tych podmiotów w organizacji i transformacji przestrzeni miast. Rysuje się więc wyraźna potrzeba włączenia punktu widzenia urbanistów w badanie tego zagadnienia.

¹⁰⁵ A. Antczak-Stępnia et al., *Rynek nieruchomości mieszkaniowych - współczesne aspekty przestrzenne, prawne i finansowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź-Kraków 2021, s. 83.

Istotne stają się pytania, które nie były dostrzegane wśród badaczy: czy proces prywatyzacji zasobu spółdzielczego następuje, a jeśli tak, to jakie są konsekwencje społeczne, przestrzenne i czy można go zatrzymać? Jak wygląda relacja pomiędzy spółdzielniami a podmiotami publicznymi (samorządem i Skarbem Państwa)? Czy spółdzielnie mieszkaniowe można traktować jako dobro wspólne, czy mogą realizować interes publiczny, a przy tym zachować otwartość zasobu? Co blokuje rozwój spółdzielczości mieszkaniowej?

Odpowiedzi na te pytania można szukać analizując szczegółowo sytuację w Warszawie i działające tu podmioty: Jakim zasobem gruntów dysponują spółdzielnie mieszkaniowe w Warszawie? Jaki jest status prawny tych gruntów? Czy mógłby zostać przeznaczony pod społeczne budownictwo mieszkaniowe? Jakie konsekwencje przestrzenne mógłby mieć rozwój budownictwa na gruntach, którymi nadal dysponują spółdzielnie? Czy analiza struktury własności spółdzielczej w Warszawie pozwala na określenie konkretnych rekomendacji planistycznych dla miasta?

Niniejsze badanie dotyczy jednego typu podmiotów i jego zasobu gruntowego, jest przykładem studium urbanistycznego analizującego zależności pomiędzy własnością a przestrzenią i planami rozwoju miasta. Tym samym wskazuje na istotność sporządzenia szerszych opracowań i udostępniania danych dotyczących struktury własności gruntów w Warszawie.

3. Metodologia

3.1. Poszerzenie metod badawczych z dziedziny urbanistyki.

Badania powadzone w dziedzinie urbanistyki pomijają wiele aspektów kluczowych dla pełnego przedstawienia przedmiotu badań – w głównej mierze krytycznego podejścia do uwarunkowań ekonomicznych, politycznych czy społecznych. Pod tym względem wiele można nauczyć się od badaczy miejskich, która to dziedzina powstała w reakcji na istotne braki badań geografów i właśnie urbanistów.

O konserwatyzmie badań architektonicznych i urbanistycznych świadczą stosowane w tych dziedzinach metody i techniki badawcze. Zgodnie z publikacją Elżbiety Niezabitowskiej z 2014 roku, która nadal pozostaje podstawowym opracowaniem dotyczącym metodologii badań architektonicznych i urbanistycznych, przedmiotem badań są przede wszystkim:

Budynek z otoczeniem urbanistycznym; fragment budynku lub jego wnętrze oraz wyposażenie; zespół urbanistyczny, dzielnica miasta, miasto, wieś, region urbanistyczny; środowisko zbudowane (budynek lub obszar urbanistyczny) w rozległym rozumieniu wraz z jego kontekstem środowiskowym i społeczno-kulturowym;

A także:

Potrzeby człowieka w środowisku zbudowanym w całej ich złożoności; budowa morfologiczna dzieła architektury; problemy techniczne; architekt i jego dzieła bądź dzieło; dzieła architektoniczne z danego okresu lub o określonych: funkcji, stylu czy poziomie technologicznym, lub dobrane pod innym kątem widzenia, adekwatnym do celów badawczych; cały kontekst kulturowy kierunków rozwojowych w architekturze¹⁰⁶.

Takie określenie przedmiotu badań nie porusza złożoności problematyki, prowadzi do ograniczonych wniosków badawczych, które mogłyby zaistnieć w rzeczywistości pozbawionej całego systemu uwarunkowań i w zastygłym momencie czasu.

¹⁰⁶ E. Niezabitowska, *Metody i techniki badawcze w architekturze*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2014, s. 158.

Diagnostując kluczowe problemy w ramach szeroko zakreślonego pola badań, uwzględniającego kryzys mieszkaniowy, historię rozwoju mieszkalnictwa społecznego w Warszawie oraz realizację modernistycznych osiedli mieszkaniowych, które obecnie zajmują ponad jedną piątą powierzchni miasta i są w przeważającej mierze zarządzane przez spółdzielnie mieszkaniowe, niniejsza praca koncentruje się na specyfice tych zasobów. Przedmiotem badań nie są jednak same budynki mieszkalne wraz z otaczającą je przestrzenią (jak ujmuje to Niezabitowska), lecz procesy ich powstawania, zarządzania, użytkowania oraz gospodarowania gruntami.

Stąd kluczowa dla badania jest analiza zasobów gruntowych spółdzielni mieszkaniowych, mająca potencjalnie wpływ na zaadresowanie kryzysu mieszkaniowego w Warszawie, czy transformację przestrzenną miasta. Tak ujęty problem nie mieści się w żadnej z zaproponowanych przez Niezabitowską kategorii. Wymaga więc innych metod i technik badawczych uwzględniających przede wszystkim dwie najistotniejsze kwestie:

- rozumieniu architektury i urbanistyki jako nauk społecznych wymagających krytycznego podejścia wobec samej natury badań
- rozumieniu architektury i urbanistyki jako procesu.

Krytyczne podejście do natury badań oznacza wpisanie procesu prowadzenia badań, ale i samej osoby badacza w systemowy kontekst. Coraz częściej przy określaniu motywacji podjęcia tematu badania określa się również motywację osobistą. Sam fakt zajmowania się przeze mnie daną problematyką badań (dostępnych cenowo mieszkań) wynika z moich osobistych doświadczeń – migracji zarobkowej, problemów mieszkaniowych, sytuacji ekonomicznej. W związku z tym odczuwając ograniczenia związane z zazwyczaj stosowanymi metodami badań w dziedzinie architektury i urbanistyki, należy poszukiwać uzupełnienia tych braków. Taka potrzeba wyraźnie jest istotna dla niniejszej pracy, ponieważ sama spółdzielczość mieszkaniowa ma silny negatywny obraz społeczny i konotacje ideologiczne (o tym w podrozdziale 4.2.).

Drugą istotną kwestią mającą wpływ na dobór metody było postrzeganie architektury i urbanistyki jako dziejącego się procesu, a nie skończonej formy. Takie rozumienie przestrzeni wprowadził Henri Lefebvre w latach 70., inspirując tym samym ogromną przemianę w

uprawianiu geografii i wpływając na całe pokolenia badaczy takich jak David Harvey, czy Edward Soja. W swojej książce *The Urban Revolution*¹⁰⁷, Lefebvre pokazuje potencjał takiego podejścia. Kluczowa różnica zawiera się w zmianie perspektywy z „obiektu”, jakim jest miasto, na proces, czyli urbanizację. Zgodnie z jego teoriami przestrzeni można ująć tylko w procesie produkcji, która jest zawsze społecznym, a to znaczy kolektywnym, procesem¹⁰⁸.

W tym duchu, choć nie zawsze świadomie z inspiracji teoriami Lefebvre’a, coraz więcej badaczek i badaczy architektury i urbanistyki skupia się na społecznym i ekonomicznym kontekście powstawania budynków, rozróżniając aspekty ideologiczne od aspektów związanych z realnym użytkowaniem przestrzeni lub skupiając się na kontekście ekonomiczno-politycznym transformacji przestrzeni¹⁰⁹. Dla Lefebvra ważny jest również praktyczny wymiar wiedzy (*praxis*), który zresztą zawiera się w jednej z metod badawczych opisywanych przez Niezabitowską jako „Action Research”. W rozumieniu Niezabitowskiej jest to wiedza kreowana na użytek jednego przypadku, a jej uogólnianie nie jest szczególnie istotne¹¹⁰. Z kolei dla Lefebvra jest zupełnie odwrotnie – uogólnienie wiedzy powstałej z i dla praktyki jest podstawą nauki¹¹¹.

Co istotne dla przedmiotu niniejszych badań, własność gruntu rozumiana jest jako proces, a szczegółowiej jako rodzaj umowy społecznej, która może ulegać przemianom i która, podobnie jak architektura i urbanistyka, jest silnie nacechowana ideologicznie. Jak zaznacza kanadyjski geograf Nicolas Blomley¹¹² nie jest to popularne rozumienie pojęcia własności, która często utożsamiana jest bardziej z przedmiotem własności (tj. nieruchomością – budynkiem czy gruntem), niż ze stosunkiem lub umową zawieraną w konkretnym kontekście społeczno-ekonomicznym i podlegającą renegotiacjom. Nic nie obnaża natury własności lepiej niż sytuacja prawna gruntów w Warszawie, która ukształtowana została przez wiele różniących się od siebie systemów polityczno-ekonomicznych.

¹⁰⁷ H. Lefebvre, *The Urban Revolution*, Univ Of Minnesota Press, Minneapolis 2003.

¹⁰⁸ C. Schmid, *Henri Lefebvre and the Theory of the Production of Space*, Verso, Londyn 2022, s. 263.

¹⁰⁹ Przykładem takiego badania demitologizującego jeden z najbardziej rozpoznawalnych projektów urbanistycznych są studia dotyczące roli spółek z ograniczoną odpowiedzialnością w Hausmannowskiej modernizacji Paryża Alexy M. Yates, zobacz: A. Yates, *Selling Paris. Property and commercial culture in the fin-de-siècle capital*, Harvard University Press, Cambridge 2015.

¹¹⁰ E. Niezabitowska, *Metody i techniki badawcze w architekturze...*, op. cit., s. 232.

¹¹¹ C. Schmid, *Henri Lefebvre and the Theory of the Production of Space...*, op. cit., s. 75.

¹¹² N. Blomley, *Territory: New Trajectories in Law...*, op. cit., s. 63–65.

3.2. Mapowanie przestrzenne jako metoda powiązania struktury własności gruntów z transformacją przestrzeni.

W związku z powyższymi uwarunkowaniami metodologia badań, którą chcę się posłużyć, pochodzi z obszaru studiów miejskich. Jedynym badaniem Warszawy, które analizuje strukturę własności gruntów w kompleksowy sposób, stawiając ją w centralnej części badań i traktując jako podstawę kształtowania przestrzeni urbanistycznej, jest badanie Białotłęki Joanny Kusiak¹¹³. Kusiak wybiera jako metodologię badawczą mapę poznawczą (ang. *cognitive map*) proponowaną przez Fredrica Jamesona, bazującą na opracowaniu Kevina Lyncha, jednego z ważniejszych amerykańskich urbanistów. W latach 60. Lynch w badaniu opisanym w *Obrazie miasta* odchodzi od mapowania fizycznej przestrzeni w stronę fenomenologicznego odwzorowania percepcji tej przestrzeni¹¹⁴. Fredric Jameson proponuje rozwinięcie tej metody o mapowanie nie tylko zmysłowej percepcji konkretnej sytuacji przestrzennej, ale badanie jej systemowych przyczyn¹¹⁵.

Jak pisze Kusiak, w ramach analizy urbanistycznej realizowanej za pomocą metody mapowania poznawczego, podjęta zostaje próba dostępu do systemowej całości (uwarunkowań historycznych, geograficznych, politycznych) – która choć jest praktycznie niemożliwa do wykonania, jest jednocześnie niezbędna.

Metodologia mapowania poznawczego jest strategicznym dochodzeniem, które wychodzi od konkretnej sytuacji, jest jednak przeprowadzane z wyraźną „intencją w kierunku całości”. Krytyczny wymiar mapowania poznawczego wymaga, by wybór metody i analizy był wyraźnie definiowany i ewaluowany oraz wiązał metodologię z teorią¹¹⁶.

Kusiak wypunktowuje najważniejsze metody w niej zawarte:

- analizę przestrzenno – temporalną;
- krytyczny tryb mapowania i przenicowania;
- podejście postdyscyplinarne;

¹¹³ J. Kusiak, *Chaos Warszawa. Porządki przestrzenne polskiego kapitalizmu...*, op. cit., s. 95–147.

¹¹⁴ K. Lynch, *Obraz miasta*, Archivolta, Kraków 2011.

¹¹⁵ J. Fredric, *Cognitive Mapping*, [w:] red. Nelson, C.; Grossberg, L., *Marxism and the Interpretation of Culture*, University of Illinois Press, Champaign 1990, s. 347–360

¹¹⁶ J. Kusiak, *Chaos Warszawa. Porządki przestrzenne polskiego kapitalizmu...*, op. cit., s. 39.

- otwartą, wywodzącą się z danej sytuacji trajektorię.

Analiza przestrzenno – temporalna

Analiza przestrzenno – temporalna, nazywana jest w urbanistyce określeniem „analizy czasoprzestrzennej”. Zgodnie z opisem mapowania poznawczego Kusiak

Kontekst przestrzenny i historyczny nigdy nie są [...] rozdzielne: celem mapowania poznawczego jest zarazem „uprzestrzennienie” analizy historycznej i „uhistorycznienie” analizy przestrzennej¹¹⁷.

W pracy przeanalizowano zarówno nową zabudowę realizowaną przez spółdzielnie mieszkaniowe jak i jej brak, czyli tereny nieużytków i tereny do przekształceń – parkingi, pawilony usługowe. W ramach śledzenia inwestycji analizowane są uwarunkowania funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych, a także struktura własności gruntów użytkowanych przez spółdzielnie.

Mapowanie i przenicowanie

Mapowanie poznawcze jest osadzeniem sytuacji w szerokim systemie i jego kontekście ideologicznym. Tu pojawia się problem krytyczności wobec własnej pracy badawczej. Częścią mapowania staje się więc również odmapowanie, czyli podważanie twierdzeń i definicji wcześniej przyjętych za oczywiste, nazwane za Kusiak przenicowywaniem.

Istotnym elementem niniejszej pracy badawczej jest aspekt „postsocjalistyczności” spółdzielni mieszkaniowych, jego wpływ na postrzeganie całej spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce lub transformacji struktury własności gruntów w Warszawie.

Dyskusja wokół pojęcia „postsocjalizmu” i „miasta postsocjalistycznego” która zakłada, że obecne patologie mają swoje źródła w socjalizmie, nie dostrzega złożonej genezy problemów w okresie po socjalizmie czyli nowym systemie kapitalistycznym.

Dziedzictwo socjalistyczne nie powinna być traktowane jako statyczne, dominujące brzemień, ale raczej jako dynamiczny stan wyjściowy [...]¹¹⁸

¹¹⁷ Ibid., s. 40.

¹¹⁸ Ibid., s. 41–42.

Odwrotnie do Kusiak i jej badań Chaos Warszawa, które odchodzą od badania miasta postsocjalistycznego na rzecz globalnych teorii krytycznych studiów miejskich i systemowych porządków, czerpię z idei Moniki Grubbauer dotyczącej innego rozumienia postsocjalizmu. Grubbauer zwraca uwagę na dwa istotne elementy teorii postsocjalistycznej:

Wyzwania stojące [przed badaczami] polegają na zrozumieniu podobieństw (zbieżności) i specyfiki procesów transformacji postsocjalistycznej w określonym momencie (w perspektywie synchronicznej). [...] Należy brać pod uwagę „różnorodność miejskich doświadczeń, polityk i planowania w świecie postsocjalistycznych miast”¹¹⁹

Wymaga to zrozumienia lokalnej, warszawskiej specyfiki i uwarunkowań, a także procesów transformacji systemowej dziejących się konkretnie na obszarze stolicy i z udziałem aktorów warszawskich.

Kwestia ciągłości i nieciągłości w perspektywie historycznej (perspektywie diachronicznej). Czy i w jaki sposób dziedzictwo socjalizmu miało wpływ na miejskie transformacje oraz czy i jak długo koncepcja postsocjalizmu będzie stanowić ich wytłumaczenie? [...] Podczas gdy przemiany przestrzenne, ekonomiczne, społeczne i kulturowe w okresie postsocjalistycznym przybrały nowy kształt, zauważalna jest ciągłość praktyki społecznej, form kultury, postaw i środowiska zbudowanego¹²⁰.

Postdyscyplinarność

Założenie mapowania systemowej całości odrzuca dyscyplinarność. Według Jamesona, każde podejście dyscyplinarne zakłada zastąpienie istotnych cech przedmiotu, który bada. Różnica pomiędzy interdyscyplinarnością, a postdyscyplinarnością polega na zastąpieniu przedstawicieli różnych instytucji i różnych dziedzin, zobowiązaniem do podążania tropem wskazówek wynikających z badań empirycznych. Jest to cecha studiów miejskich, która powinna również stać się cechą urbanistyki. Określenia „postdyscyplinarnym” można by użyć do opisanego mapowania poznawczego Kevina Lyncha, który w *Obrazie miasta* w celu realizacji

¹¹⁹ M. Grubbauer, *Toward a More Comprehensive Notion of Urban Change: Linking Post-Socialist Urbanism and Urban Theory*, [w:] *Chasing Warsaw. Socio-Material Dynamics of Urban Change since 1990*, red. M. Grubbauer i J. Kusiak, Campus, Frankfurt 2012, s. 36.

¹²⁰ Ibid., s. 37.

założeń badania używa metod z dziedziny socjologii czy psychologii społecznej, które stają się „wiodącymi dziedzinami” jego badań.

Badania nad sposobem funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych kierują uwagę w obszar dziedzin prawa, zarządzania i ekonomii. Na przykład do zbadania przyczyn prowadzenia inwestycji przez spółdzielnie badane są uwarunkowania prawne i forma własności działki, na których realizacja powstaje.

Otwarta trajektoria

Kusiak zaznacza, że badanie jest formą marszruty – otwartą trajektorią rozpoczynającą się od rozpoznania, że coś jest z naszym światem nie tak. [...] Pojawia się pytanie, co jest ostatecznym efektem takiego badania?

Mapowanie poznawcze nigdy się nie kończy, ale tworzy punkty wyjścia do kolejnych analiz¹²¹.

Rozpoczynamy więc mapowanie od momentu niezrozumienia rzeczywistości – dlaczego spółdzielnie mieszkaniowe pomimo posiadania zasobów organizacyjnych i gruntowych realizują bardzo niewiele inwestycji, a jeśli prowadzą działalność budowlaną to realizują mieszkania na sprzedaż komercyjną, a nie w modelu budownictwa społecznego? Zakwestionowanie tego stanu pozwala na zmapowanie przeszkód w realizacji zadania. Mapowanie poznawcze pokazuje realny sposób prowadzenia badań, w którym niektóre tropy okazują się złudne, inne z kolei przynoszą poszukiwane odpowiedzi. Wymaga jednak krytycznej refleksji wobec zaangażowania osoby badacza i obnaża wiele skrótów myślowych, którymi regularnie się posługujemy.

3.3. Metodologia poszczególnych etapów badania

Mapowanie problematyki badania

Zgodnie z metodą mapowania poznawczego dwa pierwsze rozdziały skupiają się na przedstawieniu systemowych uwarunkowań badania dotyczących własności gruntów spółdzielni mieszkaniowych.

¹²¹ J. Kusiak, *Chaos Warszawa. Porządki przestrzenne polskiego kapitalizmu...*, op. cit., s. 46.

Pierwszy rozdział skupia się na analizie polityki gruntowej w Warszawie. Przedstawia historyczne zmiany w definiowaniu roli władz lokalnych w kwestii kształtowania struktury własności gruntów przed I wojną światową, w okresie międzywojnia, PRL-u, aż po okres transformacji ekonomicznej (podrozdział 4.1.). W podrozdziale dotyczącym znaczenia ideologicznego tematu podjęta zostaje próba „przenicowania”, czyli przedstawienia dyskusji ideologicznej wokół tematu własności gruntów, która wydarzyła się głównie wokół procesów reprivatyzacji (rozdział 4.2.). W ramach kolejnego podrozdziału omówiona jest dotychczasowa polityka gruntowa Warszawy, działania podejmowane przez samorząd po 1990 roku związane z gospodarką gruntami w mieście (rozdział 4.3.).

Drugi rozdział mapujący problematykę badań dotyczy spółdzielczości mieszkaniowej i jej zasobów gruntowych. Jako główne źródło do analizy wybrane zostały zmiany legislacyjne. Postdyscyplinarne podejście do tematu wymagało prowadzenia badań z dziedziny prawa raczej niż z urbanistyki.

Analizy danych i wybranych przykładów

Rozdział 4. opisuje analizę gruntów we własności spółdzielni mieszkaniowych w Warszawie na podstawie danych przestrzennych uzyskanych od Urzędu M. St. Warszawy w kwietniu 2023 roku. Brak aktualnych i pełnych danych uniemożliwia dokładną analizę ilościową tych gruntów, ale pozwalają na analizę jakościową gruntów we własności spółdzielczej, ze szczególnym uwzględnieniem tych gruntów możliwych do wykorzystania pod nową zabudowę.

Przeważająca większość spółdzielni mieszkaniowych nie prowadzi działalności inwestycyjnej, udało się jednak zidentyfikować przykłady spółdzielni, które realizują nowe budynki mieszkaniowe w Warszawie. Dlatego w rozdziale 7. analizowana jest działalność inwestycyjna i gospodarowanie gruntami trzech warszawskich spółdzielni mieszkaniowych – ich zasób gruntowy, impulsy oraz bariery do prowadzenia działalności inwestycyjnej.

Weryfikacja wniosków i wypracowanie rekomendacji

Na podstawie tych badań można udzielić odpowiedzi na postawione w pracy pytania badawcze. Pozostają jednak wątpliwości, czy analizując złożoną kwestię oraz dysponując ograniczonymi danymi udało się uwzględnić wszystkie uwarunkowania problemu. W związku z tym kolejnym etapem badania jest działanie praktyczne, a więc próba założenia nowej

spółdzielni lokatorskiej, pozyskanie gruntów i przeprowadzenie inwestycji mieszkaniowej. Pozwala to na weryfikację wypracowanych wcześniej wniosków oraz opracowania rekomendacji dotyczących wsparcia spółdzielni mieszkaniowych i ich współpracy z podmiotami publicznymi.

Szczegółowa metodologia i źródła danych

Badanie zostało podzielone na pięć etapów:

- a. Mapowanie polityki gruntowej w Warszawie.
- b. Mapowanie transformacji spółdzielczości mieszkaniowej oraz sposobów gospodarowania przez nią gruntami.
- c. Analiza gruntów spółdzielczych w Warszawie.
- d. Analiza działalności inwestycyjnej i gospodarowania gruntami wybranych warszawskich spółdzielni mieszkaniowych.
- e. Badanie przez działanie – próba założenia spółdzielni lokatorskiej. Wypracowanie rekomendacji współpracy spółdzielni z podmiotami publicznymi.

Etap 1. Mapowanie polityki gruntowej w Warszawie.

Ze względu na niekompletność danych dotyczących zmian struktury własności gruntów w Warszawie, badanie bazuje na opracowaniach historycznych obejmujących okres od początku XX wieku do chwili obecnej.

Dodatkowo w ramach omówienia debaty wokół pojęcia własności gruntów przeanalizowane zostały artykuły w prasie i na portalach internetowych, analizy przygotowywane przez organizacje pozarządowe (Miasto Jest Nasze) lub instytucje kultury (Muzeum Sztuki Nowoczesnej).

Etap 2. Mapowanie transformacji spółdzielczości mieszkaniowej oraz sposobów gospodarowania przez nią gruntami.

W pracy określono szczegółowo przedmiot badania, a więc opisano model polskich spółdzielni mieszkaniowych charakterystyczny dla okresu PRL.

Badanie dotyczy sposobów organizacji i modeli działania spółdzielczości mieszkaniowej oraz sposobów gospodarowania przez nią gruntami. W związku z tym opiera się ono na dokumentach legislacyjnych, uzupełnionych o opis działalności konkretnych podmiotów. Zdarzało się bowiem tak, że prawo nie nadążało za rzeczywistością i oddolne inicjatywy miały wpływ na wprowadzane później regulacje.

Transformacja modelu organizacyjnego spółdzielni mieszkaniowych podzielona została na trzy główne okresy – początki spółdzielczości na świecie, okres przed II wojną światową i po II wojnie światowej. Ostatni okres obejmuje zarówno czasy funkcjonowania Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jak i III Rzeczypospolitej Polskiej, czyli dwa systemy gospodarczo - ekonomiczne. Połączenie ich razem wynika z faktu, że zmiana systemu politycznego nie była zsynchronizowana z przemianami prawnymi i gospodarczymi, nie można więc jednoznacznie wyznaczyć granicy pomiędzy nimi – np. procesy prywatyzacji zasobu spółdzielczego zaczęły się już w latach 70., a ostatecznie rozwinęły po roku 2000.

Zmiany legislacyjne obejmują pięć kategorii wydarzeń dotyczących aspektów spółdzielni mieszkaniowych związanych z:

- (1) organizacją;
- (2) finansowaniem;
- (3) zarządzaniem gruntami;
- (4) współpracą z innymi podmiotami;
- (5) działalnością spółdzielni.

Osobnym podrozdziałem jest analiza danych statystycznych dotyczących działalności inwestycyjnych spółdzielni mieszkaniowych w Warszawie i określenie przyczyn niewielkiej liczby nowych realizacji na gruntach spółdzielczych.

Etap 3. Analiza gruntów spółdzielni mieszkaniowych w Warszawie.

Analiza zasobów gruntowych spółdzielni mieszkaniowych przeprowadzona została na podstawie danych przestrzennych uzyskanych z Biura Geodezji i Katastru Urzędu m.st. Warszawy w kwietniu 2023 roku. Obejmowały one wszystkie grunty mające w ewidencji wpisaną w statusie podmiotu spółdzielni mieszkaniową, a więc zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i

budynków – grupę rejestrową nr 8. Oznacza to, że zbiór ten obejmuje również grunty „sporne” – które w ewidencji mają wpisane władanie lub użytkowanie przez spółdzielnie, choć mają innego właściciela. Zostało to szczegółowo opisane we wstępie do tej analizy (podrozdział 4.1.).

Następnie dane zostały przeanalizowane za pomocą programu ArcGIS pod względem ich powierzchni, użytkowania i zaklasyfikowane jako różne typy gruntów. W związku z tym, że pierwotna baza danych uzyskanych z Urzędu Miasta mogła zawierać sporo błędów (w kwestii gruntów spornych) wydawało się zasadne przeanalizowanie ich pod względem jakościowym niż ilościowym. Zostały określone cztery typy gruntów spółdzielczych mających potencjał transformacji przestrzennej, z czego dwa mające szczególną wartość.

Etap 4. Analiza wybranych warszawskich spółdzielni mieszkaniowych.

Wnioski badawcze wynikające z analizy gruntów spółdzielczych na poziomie całego miasta zostają zweryfikowane w ramach badania wybranych spółdzielni mieszkaniowych. Kryteria wyboru spółdzielni obejmowały przede wszystkim ich lokalizację na terenie różnych dzielnic m.st. Warszawy oraz działalność inwestycyjną w okresie 2020-2025 oraz różne modele tej działalności.

Etap 5. Badanie przez działanie – próba założenia spółdzielni lokatorskiej.

Równolegle do prowadzenia kolejnych etapów badania, podjęta została próba założenia mieszkaniowej spółdzielni lokatorskiej. Proces rozpoczął się latem 2023 roku, polegał na włączeniu się i koordynację grupy osób, a ostatecznie doprowadził do rejestracji stowarzyszenia w styczniu 2024 roku, wielu spotkań członkowskich, spotkań z ekspertami, urzędnikami m.st. Warszawy oraz uczestnictwa w spotkaniach zespołu parlamentarnego ds. spółdzielczości mieszkaniowej.

Pytania badawcze

Główne pytanie badawcze wpisuje działalność i wykorzystanie zasobów gruntowych warszawskich spółdzielni mieszkaniowych w szerszą debatę na temat rozwiązań kryzysu mieszkaniowego:

W jaki sposób postsocjalistyczne warszawskie spółdzielnie mieszkaniowe mogą wykorzystać swój potencjał i swoje zasoby gruntowe, aby realizować mieszkania społeczne?

Istotnym elementem takiego rozwiązania są współpraca z podmiotem publicznym oraz tworzenie regulacji zapewniających społeczny wymiar działalności spółdzielni mieszkaniowych:

Jak kształtowała i kształtuje się dziś polityka gruntowa w Warszawie? Czy samorząd przygotowuje grunty pod mieszkaniowe budownictwo społeczne?

Jakie są uwarunkowania (organizacyjne, legislacyjne) działalności spółdzielczości mieszkaniowej w Warszawie?

Jak zreformować spółdzielnie mieszkaniowe, żeby wykorzystywały swoje zasoby gruntowe w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych służących celom społecznym?

Czy spółdzielnie mieszkaniowe budują obecnie nowe mieszkania społeczne? Z czego wynika ich ograniczona działalność inwestycyjna?

Bardziej szczegółowe pytania pozwalają zdiagnozować lokalny potencjał i lokalne przeszkody dla działalności inwestycyjnej spółdzielni mieszkaniowych w Warszawie:

Jakim zasobem gruntowym dysponują spółdzielnie mieszkaniowe w Warszawie? Jakiego typu inwestycje mogą być realizowane na gruntach spółdzielczych i jak mogą wpłynąć na transformację przestrzenną miasta?

Jakie uwarunkowania blokują w praktyce działalność inwestycyjną spółdzielni mieszkaniowych w Warszawie? Jakie mechanizmy i narzędzia stymulują działalność inwestycyjną spółdzielni mieszkaniowych w Warszawie?

Analiza uwarunkowań i praktyk dysponowania gruntami pozwala zadać pytania o konkretne rekomendacje, które pozwoliłyby na reformę działalności spółdzielni mieszkaniowych:

Jak powinna wyglądać współpraca spółdzielni mieszkaniowych w Warszawie z lokalnym samorządem?

Jaką politykę gruntową powinien uprawiać samorząd, aby zwiększyć ilość realizowanych inwestycji przez spółdzielnie?

Jak skutecznie motywować spółdzielnie mieszkaniowe do realizowania większej ilości mieszkań społecznych i realizacji interesu społecznego w ramach nowych inwestycji?

4. Struktura własności gruntów w Warszawie

4.1. Historyczny zarys polityki gruntowej

Historyczny zarys polityki gruntowej miasta przedstawia zależność pomiędzy polityczno-ekonomicznymi decyzjami władz miasta z przekształceniami administracyjnymi granic Warszawy oraz zmiany struktury własności gruntów. Pozwala to umieścić kwestię warszawskich gruntów spółdzielczych w kontekście poszerzania granic miasta oraz przedstawić historyczne przemiany w podejściu władz do gospodarowania gruntami, zwłaszcza przeznaczanymi pod zabudowę mieszkaniową.

Przeprowadzona analiza polityki gruntowej skupia się na polityce mającej za cel efektywne gospodarowanie zasobami gruntowymi i rozwój przestrzenny miasta, czyli okresie od 1918 roku, okresie PRL-u i w okresie transformacji. Władze rosyjskie i niemieckie takich celów nie realizowały, wręcz przeciwnie starały się utrzymać prowincjonalny charakter miasta.

Polityka gruntowa miasta prowadzona w okresie 1918 – 1939 skupiała się na dwóch aspektach:

- poprawie zarządzania już zagospodarowanymi terenami;
- rozwoju przestrzennym miasta i zagospodarowywaniu nowo przyłączanych terenów.

Podobne cele można określić dla polityki gruntowej okresu PRL-u:

- zarządzaniu odbudową i nową zabudową realizowaną na wcześniej zagospodarowanych, ale zniszczonych terenach;
- rozwoju przestrzennym miasta i zagospodarowywaniu nowo przyłączanych terenów.

Gospodarowanie terenami, a brak publicznej własności gruntów.

Zarówno w okresie międzywojnia, jak i okresie odbudowy Warszawy w PRL-u, władze miasta mierzyły się z problemem dominacji prywatnej własności gruntów i brakiem gruntów publicznych.

Na początku XX wieku, rosyjskie władze decydowały się nie poszerzać granic miasta, traktując je jako twierdzę obronną i otaczając pierścieniami umocnień ograniczającymi jego przestrzenny rozwój. Prowadziło to do intensyfikacji zabudowy wewnątrz murów,

zastępowania istniejących budynków wyższą zabudową i zabudowywania przestrzeni otwartych, takich jak ogrody. Skutkowało to niskiej jakości urbanistyką, brakiem miejsca na przestrzenie publiczne i infrastrukturę publiczną.

Głównym problemem nowej, polskiej administracji miasta był problem braku gruntów publicznych. W okres międzywojenny Warszawa weszła z odsetkiem gruntów publicznych szacowanym na 2%, do 1931 roku udało się go podnieść do poziomu 6,64%. W tym samym czasie grunty komunalne w Karsruhe wynosiły 30,4%, we Frankfurcie n. Menem 36,4%¹²². Ówcześni urbaniści uważali, że dla odpowiedniego planowania i zarządzania miastem oraz realizacji usług publicznych odsetek ten powinien wynosić 35%¹²³.

Zasób gruntów miejskich powiększył się głównie dzięki przyłączaniu nowych obszarów do miasta. Jednak prowadzono również wiele działań mających na celu zwiększenie własności komunalnej na zabudowanych obszarach. Szczególnie starał się o to urzędujący w latach 1934 – 1939 prezydent Warszawy Stefan Starzyński. Miasto nabywało grunty prywatne w celu realizacji infrastruktury drogowej czy szkół. Część gruntów udało się otrzymać w drodze darowizny – przykładem jest pozyskane 1,2 ha w rejonie Dynasów, przekazane przez właścicieli w zamian za umożliwienie zagospodarowania pozostałej części terenu¹²⁴.

W okresie międzywojnia dyskutowano, zasięgając opinii ekspertów międzynarodowych, w tym w szczególności szwajcarskiego urbanisty Hansa Bernoulliego, nad możliwościami nacjonalizacji gruntów jako praktycznym rozwiązaniu problemów związanych z zarządzaniem miastem¹²⁵. Nacjonalizacja miała mieć wymiar praktyczny (umożliwić efektywne zarządzanie miastem), a nie ideologiczny (na przykład stanowić redystrybucję własności).

Po wojnie, w ramach projektu odbudowy stolicy ze zniszczeń wojennych, wrócono do pomysłu nacjonalizacji gruntów. 26 października 1945 roku Krajowa Rada Narodowa uchwaliła dekret o

¹²² A. Poczobutt-Odlanicki, *Gospodarka terenami w Warszawie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979, s. 17; L. Królikowski i M. Ostrowski, *Rozwój przestrzenny Warszawy*, Agencja Wydawnicza Egros, Warszawa 2009, s. 140.

¹²³ J. Kusiak, *Legal Technologies of Primitive Accumulation: Judicial Robbery and Dispossession-by-Restitution in Warsaw...*, op. cit., s. 5.

¹²⁴ L. Królikowski i M. Ostrowski, *Rozwój przestrzenny Warszawy...*, op. cit., s. 136.

¹²⁵ D. Kuletskaya i A. Willam, *Warsaw and Its Land: Property Rights on Urban Land in Transition...*, op. cit., s. 6–8.

własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy¹²⁶. Umożliwiał on sprawne prowadzenie prac porządkowych, odgruzowanie, a następnie odbudowę miasta. Według szacunków urzędowych 67% zabudowy Warszawy zostało zniszczonych, w centrum odsetek ten wynosił aż 78%. Jakiegokolwiek interwencje wykonywane na działkach prywatnych bez zgody właściciela, włączając w to usuwanie gruzów, były niezgodne z prawem. Równocześnie połowa ludności stolicy zginęła, została deportowana lub uciekła podczas wojny. Panował konsensus, że jakaś forma nacjonalizacji gruntów jest niezbędna. Dekret w zwięzłym tekście przenosił własność wszystkich gruntów leżących na obszarze ówczesnej Warszawy na własność miasta.

Nie był to jedyny, ani nawet pierwszy polski akt legislacyjny umożliwiający nacjonalizację gruntów. Już 6 września 1944 roku Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego wydał dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej przez nacjonalizację bez odszkodowania nieruchomości ziemskich w majątkach większych niż 100 ha lub 50 ha (w zależności od województwa). Reforma rolna miała wyraźny charakter ideologiczny, ponieważ służyła zmianie struktury stosunków własności – likwidacji indywidualnych środków produkcji i wsparcia drobnej własności gospodarstw rolnych. W kolejnych latach (w 1948, 1958, 1961, 1972 i 1985 roku) powstało wiele ustaw pozwalających na wywłaszczenia gruntów, które ustalały warunki wywłaszczenia i stawki rekompensaty za nacjonalizowane grunty oraz ustalały sposoby gospodarowania nimi. Były to głównie ustawy o terenach budowlanych i gospodarce gruntami.

Rozwój przestrzenny miasta

Polityka gruntowa miasta w zakresie rozwoju przestrzennego rozpoczęła się po likwidacji obronnego charakteru Warszawy. Pierwsze istotne zwiększenie obszaru miasta nastąpiło w 1916 roku, kiedy trzykrotnie powiększono jego powierzchnię. Po odzyskaniu niepodległości na podstawie zapisów Traktatu Ryskiego przekazano wszystkie grunty we własności rosyjskiego skarbu państwa stronie polskiej. Były to głównie grunty po likwidowanych fortyfikacjach oraz tereny dawnych pól wojennych – Pole Bielańskie i Mokotowskie. Polski skarb państwa w zależności od lokalizacji i przeznaczenia gruntów przekazywał je miastu bezpłatnie (grunty pod place, ulice i użyteczność publiczną) lub po uregulowanych stawkach albo z bonifikatą. Na

¹²⁶ Tzw. Dekret Warszawski lub Dekret Bieruta, a oficjalnie Dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy

reparcelowanych gruntach powstawała głównie zabudowa mieszkaniowa (tak zabudowano np. dzisiejsze dzielnice Żoliborz, czy Mokotów)¹²⁷.

W pierwszym okresie po wojnie skupiono się na odbudowie zniszczonej części Warszawy. Powojenne granice Warszawy zmieniły się w 1951 roku, kiedy do stolicy przyłączono podmiejskie miejscowości – Bródno, Bemowo, Młociny, Włochy, Okęcie, Wilanów, Wawer i Tarchomin, powiększając dwu i pół krotnie obszar miasta z 141 aż do 427 km². W 1957 roku przyłączono Rembertów, a w 1977 pozostałą część Białołęki i Ursus.

Na przyłączanych terenach powstawały zakłady przemysłowe oraz prefabrykowane osiedla mieszkaniowe, które od 1957 roku były realizowane w dużej mierze przez spółdzielnie mieszkaniowe. To w na tych terenach znajduje się dziś znaczna część zasobu mieszkaniowego i gruntowego warszawskich spółdzielni mieszkaniowych. Jeśli na gruntach spółdzielczych występują dziś roszczenia repywatyzacyjne, to mogą nie dotyczyć dekretu Bieruta (który obejmował 27% dzisiejszej powierzchni Warszawy), tylko innych dokumentów prawnych, które umożliwiały przejęcie tych terenów.

Na terenach przyłączanych zmiany związane z przejmowaniem terenów następowały w długim okresie czasu i na podstawie wielu przepisów, m.in. reformy rolnej (miasto st. Warszawa otrzymało majątki o wielkości 98,17 km²), ustawy o podziale nieruchomości na obszarach miast i osiedli. Formą odstąpienia terenów państwowych na rzecz spółdzielni była „własność czasowa” zastąpiona w 1962 roku funkcjonującym do dziś użytkowaniem wieczystym, którego koszt wynosił ok 2% ceny szacunkowej rocznie. Tereny przekazywane pod budownictwo spółdzielcze miały być odpowiednio przygotowane pod zabudowę. Ówczesne władze (prezydium rad narodowych) musiały dla nich opracować dokumentację geodezyjne, urbanistyczne oraz parcelację działek. Ponadto zobowiązane były do uzbrojenia terenów i zapewnienia infrastruktury¹²⁸. Ten ostatni wymóg nie zawsze był dopełniony, zdarzało się, że infrastruktura pojawiała się po zakończeniu realizacji bloków mieszkalnych.

Po transformacji przyłączono do Warszawy jeszcze dwie wsie – w 1992 Aleksandrów (obecnie część Wawra) i w 2002 roku Wesołą.

¹²⁷ L. Królikowski i M. Ostrowski, *Rozwój przestrzenny Warszawy...*, op. cit., s. 136–140.

¹²⁸ A. Poczobutt-Odlanicki, *Gospodarka terenami w Warszawie...*, op. cit., s. 113–114.

Zestawienie zmian powierzchni M.st Warszawy¹²⁹.

Rok przyłączenia obszarów	Powierzchnia przyłączenia	Powierzchnia Warszawy po przyłączeniu	Części obszarów objęte przyłączeniem
Przed 1900		34,52 km ²	
1900		36,95 km ²	
1916	ok. 82 km ²	121 km ²	Czerniaków, Siekierki, Mokotów, Sielce, Rakowiec, Grochów, Goćław, Saska Kępa, Bródno, Młociny, Marymont, Wola, Czyste, Powązki
1930	3,68 km ²	124,68 km ²	Bielany
1938	16,8 km ²	141,48 km ²	Wilanów, Bródno, Żerań, Annopol, Służewiec
1951	ok. 286 km ²	427,25 km ²	Bródno, Bemowo, Młociny, Włochy, Okęcie, Ursynów, Wilanów, Wawer, Tarchomin
1957	18,96 km ²	446,21 km ²	Rembertów
1977	ok. 39 km ²	485,30 km ² (484,58 km ²)*	Białołęka, Ursus
1992	ok. 10 km ²	494,30 km ²	Aleksandrów
2002	ok. 23 km ²	516,90 km ²	Wesoła
Obecny obszar		517,24 km ² **	

* Korekta obliczeniowa dokonana w 1997 roku po przeanalizowaniu dokumentów archiwalnych.

** Aktualizacja obliczeniowa dokładnej powierzchni miasta z 2006 roku.

Zmiany polityki gruntowej po reformie samorządowej w 1990 roku

Polityczna i gospodarcza transformacja Polski miała wpływ nie tylko na przededefiniowanie rozumienia pojęcia nowo ustanawianej własności, ale również kwestionowanie ważności zmian, które miały miejsce w poprzednim ustroju. Pojawiły się liczne roszczenia do znacjonalizowanych gruntów. Nie uchwalono regulacji dotyczących sposobu i warunków zwrotu nieruchomości, a mimo wszystko sprawy były procedowane na podstawie innych, istniejących już ustaw. Jak pisze Kusiak to system sądownictwa kształtował ówczesne procesy reprivatyzacji, pozbawiając obywateli otwartej politycznej debaty na temat ich zasadności,

¹²⁹ *Warszawa feniksem XX wieku, statystyka Warszawy w 1945 r.*, Urząd Statystyczny w Warszawie, Oddział Warszawski Polskiego Towarzystwa Statystycznego, Warszawa 2012.

charakteru i wpływu na przestrzeń Warszawy oraz społeczno-ekonomiczny wymiar tkanki miejskiej¹³⁰.

W 1990 roku pojawił się nowy, kluczowy dla całego systemu aktor – samorządy. Zastąpił Wojewódzkie Rady Narodowe, czyli terenowe organy administracji państwowej, które nie miały osobowości prawnej i których rola sprowadzała się do zarządzania majątkiem państwowym. Reforma samorządowa radykalnie zmieniła tę sytuację. Jak zauważył współtwórca reformy prof. Jerzy Reguński, „dzięki naszej reformie gminy otrzymały nieruchomości, więc była to pierwsza wielka quasi-prywatyzacja”¹³¹. Samorządy podejmowały decyzje dotyczące prywatyzacji państwowych zakładów pracy, a także przekazano im na własność części państwowych gruntów. Równolegle zostały one zobowiązane do realizacji szeregu zadań publicznych. Trwające wówczas procesy prywatyzacji przedsiębiorstw, gruntów, mieszkań społecznych oraz urynkwienia systemu mieszkaniowego, miały istotny wpływ na strukturę własności gruntów w mieście i odbywały się na wszystkich poziomach władzy – centralnym i lokalnym.

4.2. Znaczenie ideologiczne tematu

Redefinicja pojęcia własności w kontekście warszawskim

Dla zrozumienia części aspektów obecnej polityki gruntowej miasta istotne jest omówienie problematyki procesów reprivatyzacyjnych w Warszawie. Stanowiły one temat sporów w debacie publicznej, które bardzo długo nie zostały rozwiązane na poziomie legislacyjnym. W początkowym okresie rozwoju nowego systemu politycznego i ekonomicznego kwestia zwrotów nieruchomości nie została zaadresowana systemowo¹³², dopiero w 2015 roku udało się uchwalić tzw. małą ustawę reprivatyzacyjną¹³³. Mimo tego, już w 1995 roku, prezydent Warszawy Marcin Świąćicki oficjalnie ogłosił rozpoczęcie procedowania procesów reprivatyzacyjnych (choć wcześniej również podejmowane były pojedyncze decyzje o

¹³⁰ J. Kusiak, *Legal Technologies of Primitive Accumulation: Judicial Robbery and Dispossession-by-Restitution in Warsaw...*, op. cit.

¹³¹ *Reforma samorządowa 1990 - jedna z najbardziej udanych*, 31.12.2014, <https://dzieje.pl/aktualnosci/reforma-samorządowa-1990-jedna-z-najbardziej-udanych>, (data dostępu: 4.02.2025).

¹³² K. Patkowski, *Realizacja programu reprivatyzacji w Polsce w latach 1989–2001 (aspekt polityczny i ideologiczny)*, „Środkoeuropejskie Studia Polityczne”, 2004, 2, s. 201–214.

¹³³ *Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy*, Dz.U. 2016 poz. 1271.

zwrotach). W kolejnych latach reprivatyzowanych było od 150 do prawie 300 nieruchomości rocznie, (z krótką przerwą na czas prezydentury Lecha Kaczyńskiego)¹³⁴.

Procesy reprivatyzacyjne miały niekontrolowane konsekwencje społeczne – nie tylko dla lokatorów reprivatyzowanych kamienic, ale wszystkich mieszkańców Warszawy. Roszczenia dotyczyły bowiem zarówno budynków mieszkalnych, jak i szkół, czy parków. Wokół tematu reprivatyzacji podejmowano wiele społecznych działań. W 2007 założono Warszawskie Stowarzyszenie Lokatorów, tematem zajęło się również Stowarzyszenie Miasto Jest Nasze. W 2011 roku spalona żywcem została Jolanta Brzeska, działaczka lokatorska, mieszkanka jednej z reprivatyzowanych kamienic. W 2015 roku Muzeum Sztuk Nowoczesnej zorganizowało wystawę *Spór o odbudowę*, która poruszyła m.in. problem reprivatyzacji¹³⁵.

Kwestia reprivatyzacji stała się również tematem badań naukowych. Pojawia się w nich przedstawiony w ramach przeglądu literatury problem kapitalistycznego rozumienia pojęcia własności, jako własności „absolutnej”. W ramach procesów reprivatyzacyjnych spełniły się bowiem przewidywania Richarda T. Ely’ego o negatywnych konsekwencjach społecznych w przypadku niechronienia „strony społecznej” własności. Píše o tym Beata Siemieniako, prawniczka aktywnie zaangażowaną w walkę z nieprawidłowościami procesów reprivatyzacyjnych¹³⁶. W 2024 roku sąd ostatecznie zakazał niektórych z krytykowanych przez nią praktyk, a komisja reprivatyzacyjna odwróciła wiele wydanych wcześniej decyzji reprivatyzacyjnych, które doprowadziły do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym. Kwestia roszczeń w Warszawie nie została ostatecznie rozwiązana, wiele spraw reprivatyzacyjnych jest nadal procedowane przez sądy.

Grunt w ujęciu „postsocjalistycznym”

„Dzika reprivatyzacja” szła w parze z deregulacją systemu planowania. Główną badaczką związków tych zagadnień jest Joanna Kusiak. Badaczka analizując zjawisko „chaosu” przestrzennego, przygląda się strukturze własności gruntów w Warszawie. Zauważa kilka cech

¹³⁴ J. Czarnocka i M. Pieńkowski, *Liczba zreprivatyzowanych nieruchomości w poszczególnych latach (1990–2016)*, Miasto Jest Nasze 2017.

¹³⁵ *Spór o odbudowę. Warszawa w budowie 7*, 10–11.11.2015, <https://artmuseum.pl/pl/wystawy/spor-o-odbudowe>, (data dostępu: 4.02.2026).

¹³⁶ B. Siemieniako, *Reprivatyzując Polskę. Historia wielkiego przekreślenia*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017.

odnoszących się bezpośrednio do zmiany podejścia do gruntów, która nastąpiła w ramach transformacji systemowej. Autorka uzasadnia procesy nacjonalizacji gruntów jako niezbędne dla powojennej odbudowy Warszawy. W obliczu zniszczeń wojennych absolutne zachowanie prywatnej własności nie było ani realistyczne, ani priorytetowe dla władzy socjalistycznej. System socjalistyczny cechuje „rozrzutność przestrzenna”, w której grunt jest zasobem „bezkosztowym” dla planistów. W systemie kapitalistycznym ta rozrzutność, np. Plac Defilad, oceniany jest jako strata i niewykorzystanie cennego zasobu. Kusiak jako jedną z przyczyn pustostanów i nieużytków w mieście, postrzega zagmatwany status własności działek wynikający z roszczeń, których na rok 2012, a więc rok publikacji, wynosił 10.000 spraw¹³⁷.

Sytuację własnościową w Warszawie można nazwać za Katherine Verdery rozmytym ustrojem własnościowym (*fuzzy property regime*)¹³⁸ lub za Davidem Starkiem rekombinowaną własnością (*recombinant property*)¹³⁹, która cechuje kraje Europy Wschodniej i oznacza system, w którym istnieją niejednoznaczne, częściowe prawa własności. Pokazuje on, że transformacja z socjalizmu w kapitalizm nie była prosta, ani jednoznaczna, a pojęcie „własności” było renegocjowane w nietransparentny sposób¹⁴⁰. Rozmyty ustrój własnościowy nie może być argumentem za upraszczaniem struktury własności – dążeniem do prywatyzacji lub dominacją jednego własnościowego modelu prawa do gruntu (i likwidacji innych, np. użytkowania wieczystego itp.).

¹³⁷ J. Kusiak, *The Cunning of Chaos and Its Orders: A Taxonomy of Urban Chaos in Post-Socialist Warsaw and Beyond*, [w:] *Chasing Warsaw. Socio-Material Dynamics of Urban Change since 1990*, red. M. Grubbauer i J. Kusiak, Campus, Frankfurt 2012, s. 303.

¹³⁸ K. Verdery, *Fuzzy property. Rights, power, and identity in Transylvania's decollectivization*, [w:] *Uncertain Transition. Ethnographies of Change in the Postsocialist World*, red. K. Verdery i M. Burawoy, Rowman & Littlefield Publishers, inc, Oxford 1999, s. 53–81.

¹³⁹ D. Stark, *Recombinant Property in East European Capitalism*, „American Journal of Sociology”, 1996, t.101, nr 4, s. 993–1027.

¹⁴⁰ J. Kusiak, „The Cunning of Chaos and Its Orders: A Taxonomy of Urban Chaos in Post-Socialist Warsaw and Beyond”, op. cit., s. 305.

De-ideologizacja pojęcia własności gruntów

Główną narrację okresu wczesnego kapitalizmu dobrze opisuje stwierdzenie Andrzeja Hermana:

Warto rzucić rękawicę, by wykarczować mentalność komunistyczną. Nie można pozostawić swojej własności w rękach państwa, choćby dlatego, by samemu móc nią swobodnie rozporządzać oraz ukrócić paserstwo i marnotrawstwo władz¹⁴¹.

Liczne opracowania prawne, dotyczące prowadzenia postępowań reprivatyzacyjnych, traktują samą nacjonalizację jako kradzież. Andrzej Herman, autor publikacji pomagającej w odzyskaniu mienia przejętego w ramach reformy rolnej, postrzega nawet własność publiczną jednoznacznie jako marnotrawstwo. W ramach debaty publicznej toczyła się dyskusja dotycząca nazywania procesu zwrotu nieruchomości, używane były dwa pojęcia – reprivatyzacja i restytucja. Pojęcie reprivatyzacja (które ostatecznie weszło do szerokiego użytku) podkreślało fakt, że nieruchomość zmieniła się pomiędzy momentem nacjonalizacji (kiedy była w stanie ruiny), a potencjalnym momentem „zwrotu” (odbudowana kamienica). Natomiast restytucja oznacza odtworzenia dawnego (w domyśle „prawidłowego”) stanu rzeczy.

Badania pokazują, że przekształcenia własnościowe, które nastąpiły w ramach transformacji z kapitalizmu międzywojennego w socjalizm po II wojnie światowej, miały wymiar praktyczny, a nie ideologiczny. Dasha Kuletskaya i Alicja Willam zbadały związki pomiędzy koncepcjami Hansa Bernoulliego (szwajcarskiego urbanisty, który zajmował się problematyką reformy ziemi), a założeniami dekretu Bieruta¹⁴². Dekret postrzegany jest jako wynik wpływów sowieckich, jednak dyskusje dotyczące potrzeby nacjonalizacji gruntów w Warszawie pojawiały się w międzywojniu. Hans Bernoulli po raz pierwszy odwiedził Warszawę już w 1910 roku. Po II wojnie światowej, projekt odbudowy Warszawy konsultowało wielu międzynarodowych ekspertów. Ówczesny Minister Odbudowy Michał Kaczorowski nazwał Bernoulliego „ojcem fundamentów warszawskiej legislacji odbudowy”.

Zmiana postrzegania genezy dekretu Bieruta nie jest jedynie kwestią historycznej dokładności. Oznacza całościową zmianę w postrzeganiu ideologicznych podstaw

¹⁴¹ A. Herman, *Od PKWN do własności. Restytucja mienia przejętego dekretem reformy rolnej*, op. cit., s. 14.

¹⁴² D. Kuletskaya i A. Willam, *Warsaw and Its Land: Property Rights on Urban Land in Transition...*, op. cit., s. 4–5.

dekretu – duch podstawowego warszawskiego prawa do gruntów nie jest komunistyczny, ale zakorzeniony w tradycji liberalnego socjalizmu. Wyjaśnienie źródeł dekretu staje się istotne we współczesnej debacie politycznej dotyczącej reprivatyzacji. Pozwala zakwestionować wiele binarnych opozycji, które charakteryzują trwającą debatę – komunizm/kapitalizm, autorytaryzm/demokracja, oraz, co najistotniejsze, publiczna/prywatna własność¹⁴³.

Badania dotyczące redefinicji pojęcia własności w ramach transformacji z systemu socjalistycznego w kapitalistyczny prowadziła Joanna Kusiak¹⁴⁴. Uwarunkowania procesów reprivatyzacji najwyraźniej widoczne są w działaniach sądów. W obliczu braku legislacji wynikającej z braku większości parlamentarnej lub w 2001 roku weta prezydenckiego (argumentowanym zbyt wysokimi kosztami reprivatyzacji dla budżetu państwa)¹⁴⁵, rozwiązaniem konfliktów zajęły się instytucje administracyjne i sądowe. Oznaczało to zastąpienie publicznej dyskusji na temat założeń i skutków reprivatyzacji, stosowaniem „inżynierii prawnej”. Brak legislacji poskutkował nie brakiem decyzji o zwrotach, a procedowaniem ich w ramach istniejących aktów prawnych – np. regulacji dotyczących nacjonalizacji lub zarządzania własnością. Oznaczało to wyłączenie osób bezpośrednio dotkniętych procesami – lokatorów (którzy po wojnie własnoręcznie odbudowywali zwracane kamienice), urzędników, a nawet właściciela nieruchomości, czyli miasto st. Warszawę. Niezależnie od oceny zasadności wyroków i działań sądów, nie ulega wątpliwości, że redefinicja pojęcia własności nastąpiła nie w ramach debaty publicznej lub sporów politycznych, ale za zamkniętymi drzwiami sądów i kancelarii prawnych.

Rabunek sądowy, zamknięty w sali sądowej i chroniony przed krytyką publiczną przez nieprzystępny język, wykorzystuje inżynierię prawną w celu ominięcia procesu legislacyjnego. A zatem inżynieria prawna prymitywnej akumulacji spełnia podwójną rolę: wywłaszcza własność publiczną i jednocześnie odpolitycznia to wywłaszczenie. Podstawowy mechanizm rabunku sądowego jest następnie rozbudowywany o szereg technicznych rozwiązań

¹⁴³ Ibid., s. 3. (tłum. własne)

¹⁴⁴ J. Kusiak, *Legal Technologies of Primitive Accumulation: Judicial Robbery and Dispossession-by-Restitution in Warsaw...*, op. cit.

¹⁴⁵ *Decyzja Prezydenta RP w sprawie ustawy reprivatyzacyjnej*, 22.03.2001, <https://www.prezydent.pl/archiwalne-aktualnosci/aktualnosci-rok-2001/decyzja-prezydenta-rp-w-sprawie-ustawy-reprivatyzacyjnej,31487,archive>, (data dostępu: 4.02.2026).

prawnych, które strategicznie dopasowane do każdego postępowania sądowego, przemycają decyzje o znaczeniu politycznym. W momencie, kiedy konflikt polityczny zostaje skradziony społeczności przez wymiar sprawiedliwości – to znaczy, gdy konflikt przesunięty zostaje ze strefy polityki, w strefę sądownictwa – niepozorne kwestie techniczne stają się decydujące w przekształceniu rzeczywistości ekonomiczno-społecznej¹⁴⁶.

4.3. Polityka gruntowa miasta

Własność gruntów, a rozwój Warszawy

Nieliczne badania szukają połączeń pomiędzy strukturą własności gruntów i rozwojem przestrzennym, zwłaszcza dla obszaru Warszawy. Zagadnienie to zostało przeanalizowane na przykładzie Białoleki w ramach szerszej analizy Joanny Kusiak ujętej w publikacji *Chaos Warszawa*. Polityczne zaangażowanie właścicieli gruntów oraz systemowa deregulacja planowania przestrzennego umożliwiła tam powstanie intensywnej zabudowy mieszkaniowej powstającej bez infrastruktury publicznej, podporządkowanej przestrzennie parcelacji gruntów prywatnych, a nie zasadom ładu urbanistycznego¹⁴⁷.

Raport dla Banku Światowego¹⁴⁸ z 2010 roku dotyczący zarządzania publicznym zasobem nieruchomości obejmuje również kwestię polityki gruntowej w Warszawie. Od czasu powstania raportu minęło kilkanaście lat, pozostaje on w wielu aspektach aktualny. W 2010 roku miasto i organizacje mu podlegające zarządzały 14,4% gruntów (nie uwzględnia to gruntów we własności innych podmiotów publicznych np. Skarbu Państwa), bardzo nierówno rozdyskrebowanych pomiędzy dzielnicami. Autorzy zwracają uwagę na problem „rozmytej własności”. W czasie powstawania raportu ok. 110 hektarów gruntów rocznie było prywatyzowane, w tym jedynie 28 hektarów poprzez sprzedaż lub zmianę użytkowania wieczystego we własność. Jako problem wskazano również brak całościowego i skoordynowanego podejścia do tematu gruntów - aż siedem jednostek miejskich odpowiada za gospodarkę gruntową, które dodatkowo podlegają różnym wiceprezydentom. Ma to negatywny wpływ na rozwój przestrzenny miasta, np. suburbanizację (powstawanie zabudowy

¹⁴⁶ J. Kusiak, *Legal Technologies of Primitive Accumulation: Judicial Robbery and Dispossession-by-Restitution in Warsaw...*, op. cit., s. 20–21. (tłum. własne)

¹⁴⁷ J. Kusiak, *Chaos Warszawa. Porządki przestrzenne polskiego kapitalizmu...*, op. cit.

¹⁴⁸ *Poland - Public land and property asset management in Warsaw : strategic opportunities...*, op. cit.

mieszkaniowej o niskiej intensywności na terenach bez pełnej infrastruktury technicznej i społecznej).

Gdzie są dane o gruntach?

Raporty eksperckie dotyczące problematyki planowania przestrzennego w bardzo ograniczonym zakresie analizują strukturę własności gruntów, czy założenia dla polityki gruntowej w Warszawie. Pomimo pojawiania się w debacie publicznej informacji o tym, że w Warszawie „nie ma gdzie budować”¹⁴⁹, ani instytucje publiczne (takie jak np. urząd miasta), ani prywatne (monitorujące rynek nieruchomości) nie badają systematycznie problematyki gruntów, zmian cen, czy dostępności pod zabudowę. Raport o sytuacji na rynku nieruchomości Narodowego Banku Polskiego¹⁵⁰ dostrzega problemy przy monitorowaniu cen gruntów: ceny działek są bardzo zróżnicowane i obejmują zarówno działki w centrach miast (w tym Warszawy), jaki i grunty orne na obrzeżach. Obliczanie średniej lub mediany przy takim zróżnicowaniu nie stanowi wiarygodnej informacji. Dodatkowo ceny zależą od możliwości inwestycyjnych – zapisanej w dokumentach planistycznych maksymalnej chłonności (czyli ilość powierzchni możliwej do zrealizowania na działce). Stąd w raportach używa się relację ceny mkw. powierzchni użytkowej mieszkania do ceny mkw. gruntu. Jednak nawet ten wskaźnik jednoznacznie nie pokazuje tendencji, z danych NBP wynika, że w 2018 roku wyniósł 24%¹⁵¹, w 2021 r. 18%, 2022 r. 20%¹⁵².

Problematyczne są również kwestie rzetelnych badań dotyczących własności, czy przeznaczenia gruntów w Warszawie. Ostatnim kompleksowym opracowaniem na ten temat był materiał przygotowany do projektu Nowego Studium, Tom II Kierunki¹⁵³. Problematyka gruntów poruszona jest głównie w dwóch rozdziałach Potencjał Gospodarczy, Struktura

¹⁴⁹ K. Kępiński, *Warszawa wyprzedaje działki, choć TBS nie ma gdzie budować*, 15.03.2024, <https://www.architekturaibiznes.pl/warszawa-wyprzedaje-dzialki-choc-tbs-nie-ma-gdzie-budowac,32994.html>, (data dostępu: 4.02.2026); A. Prajsnar, *Deweloperzy nie mają gdzie budować. Czekają nas antyspekulacyjny podatek od gruntów niezabudowanych? Pomysł nie jest nowy*, 12.05.2024, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Deweloperzy-nie-maja-gdzie-budowac-Czeka-nas-antyspekulacyjny-podatek-od-gruntow-niezabudowanych-Pomysl-nie-jest-nowy-8739712.html>, (data dostępu: 4.02.2026).

¹⁵⁰ *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2022 r.*, Narodowy Bank Polski. Departament Stabilności Finansowej, Warszawa 2023, s. 81–82.

¹⁵¹ *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2018 r.*, Narodowy Bank Polski. Departament Analiz Ekonomicznych, Warszawa 2019, s. 69.

¹⁵² *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2022 r.*, op. cit., s. 82.

¹⁵³ *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego m.st. Warszawy. Tom 2 Kierunki*, projekt, Prezydent m. st. Warszawa 2023.

Przestrzenno-Gospodarcza oraz Struktura funkcjonalno-przestrzenna, Struktura użytkowania gruntów w Warszawie.

W zakresie struktury przestrzenno-gospodarczej, omawiane zagadnienia dotyczą stanu prawnego gruntów (poświęconego w całości problemowi roszczeń dekretowych tj. odnoszących się do dekretu Bieruta) oraz struktury własności gruntów. W opracowaniu nie jest poruszona skala roszczeń dekretowych (ile spraw jest rozstrzyganych?), ani ich wpływ na planowanie miasta. Nieanalizowana jest również zależność pomiędzy własnością gruntów i sposobem jego użytkowania. W zakresie własności gruntów podane są dane szacunkowe dotyczące powierzchni gruntów prywatnych po wprowadzonym w 2018 zniesieniu użytkowania wieczystego dla gruntów prywatnych. Jeśli chodzi o grunty stanowiące własność spółdzielni mieszkaniowych autorzy wykazują, że stanowią one 1,8% powierzchni miasta¹⁵⁴, podczas gdy spółdzielnie posiadają aż 22,6% zasobu mieszkaniowego¹⁵⁵. Rozbieżność ta nie jest uzasadniona, ani przeanalizowana.

Samorząd wobec problemu roszczeń i niejasności

Chociaż w każdym z przeanalizowanych opracowań spory dotyczące własności gruntów wymieniane są jako jeden z głównych problemów zarządzania miastem, nie ma danych dotyczących ich skali, statystyk rozstrzygnięć, ani długości ich procedowania. Trudno więc powiedzieć czy powyższa teza jest prawdziwa. Przyczyny braku rozstrzygnięcia sporów własnościowych również mogą być różne – czy są one wynikiem przemian postsocjalistycznych („rozmyty ustrój własnościowy”), czy, co równie istotne, braku komunikacji wewnątrz samej administracji miasta lub nawet złego zarządzania¹⁵⁶?

Problem niejasnej sytuacji gruntowej i zarzutów wobec procesów nacjonalizacji gruntów nie ogranicza się do roszczeń dekretowych. Dekret objął swoim działaniem 27,4% powierzchni obecnej Warszawy. Załącznik do Studium Warszawy - Rysunek 4. Własność gruntów sporządzony w 2006 roku obrazuje grunty o nieustalonej własności lub w trakcie przekształceń¹⁵⁷. Wiele z tych gruntów położonych jest poza granicami obowiązywania dekretu

¹⁵⁴ Ibid., s.59-62.

¹⁵⁵ Ibid., s.267.

¹⁵⁶ Poland - Public land and property asset management in Warsaw : strategic opportunities..., op. cit., s. 30.

¹⁵⁷ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy. Własność gruntów - uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego - rysunek nr 4., 2006,

Bieruta, bo np. na terenie osiedli wielkopłytowych w dzielnicy Ursynów, terenów leśnych i domów jednorodzinnych położonych w dzielnicy Wawer, terenów rolnych i leśnych na obszarze Targówka, pojedynczych obszarów na Bielanych, Włochach, Bemowie, Białoleńce.

Nacjonalizacja gruntów pod budownictwo przemysłowe i mieszkaniowe odbywała się na podstawie wielu ustaw – dekretu Bieruta, reformy rolnej, wielu ustaw o różnej problematyce z lat 1948, 1958, 1961, 1972, 1985. Problematykę wywłaszczeń (a raczej zwrotów) nieruchomości omawiają jedynie opracowania prawnicze¹⁵⁸.

Drugim istotnym brakiem, który nie jest poruszany ani w badaniach, ani w raportach jest istotność reformy samorządowej z 1990 roku. Ustanowienie samorządów łączyło się z istotną transformacją własnościową. W okresie PRL-u nie istniała własność miejska. Lokalne organy władzy, czyli rady narodowe, były jedynie przedstawicielami władzy centralnej, nie prowadziły autonomicznej polityki, nie posiadały majątku, a jedynie zarządzały majątkiem państwowym. W momencie przekształcenia w nowy system polityczny oraz gospodarczy, utworzone w 1990 roku samorządy przejęły wiele zadań realizowanych wcześniej przez władzę centralną, zostało im również przekazane mienie państwowe – np. zakłady pracy i przemysłu oraz nieruchomości gruntowe. Proces zmiany struktury własnościowej gruntów w Warszawie przeszedł więc wiele etapów – prowadzoną jednocześnie komunalizację gruntów prywatnych i prywatyzację gruntów państwowych w okresie międzywojnia, nacjonalizację gruntów w okresie PRL-u, komunalizację gruntów państwowych w ramach reformy samorządowej, a następnie częściową prywatyzację gruntów komunalnych w okresie III RP.

4.4. Wnioski z analizy zmian struktury własności gruntów w Warszawie

Wymiar społeczny własności gruntów

Mając na uwadze wnioski z przeprowadzonych studiów literatury przedmiotu, istotnym elementem relacji własności gruntów jest ochrona strony społecznej tej relacji. Analizując

https://architektura.um.warszawa.pl/documents/12025039/31027914/Rysunek_04_LIII_1611_2021.pdf (data dostępu: 4.02.2026)

¹⁵⁸ T. Woś, *Wywłaszczanie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Wydaw. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004; A. Herman, *Od PKWN do własności. Restytucja mienia przejętego dekretem reformy rolnej.*, op. cit.

historię polityki gruntowej międzywojennej Warszawy to właśnie brak tej ochrony był istotnym problemem w zarządzaniu miastem. Problem próbowano rozwiązać poprzez zwiększanie własności komunalnej gruntów poprzez pozyskiwanie gruntów prywatnych, ale analizowano również systemową zmianę podejścia do własności gruntów – przymusową nacjonalizację.

Po wojnie zmiana ta została wprowadzona w życie. Komunalizacja gruntów zarządzana Dekretem Bieruta miała wymiar praktyczny i stawiała sobie za cel realizację interesu społecznego – uporządkowania zniszczeń wojennych. Nie znaczy to, że w ramach tej procedury nie dochodziło do nieprawidłowości, albo, że inne procesy nacjonalizacyjne i wywłaszczenia w PRL-u realizowały jasno określone cele społeczne (np. celem reformy rolnej jest redystrybucja gruntów z dużych majątków ziemskich).

Definicja relacji własności gruntów jest umową społeczną i może ulegać zmianie. Jednak zarówno nacjonalizacja, jak i reprivatyzacja (zwrot nieruchomości przejętych w ramach nacjonalizacji) muszą opierać się o procedury działania tworzone w ramach transparentnej debaty publicznej, czyli np. na podstawie demokratycznie uchwalanej legislacji. Brak transparentności i otwartej debaty dotyczy obecnych kwestii gruntów spornych, w tym także gruntów komunalnych, na których znajdują się budynki wielorodzinne, będące własnością spółdzielni mieszkaniowych. W ramach wywiadów i analiz nie udało się ustalić, dlaczego dla niektórych gruntów władze samorządowe nie podpisały umów o użytkowanie wieczyste, podczas gdy dla innych tak.

Zagospodarowywanie nowych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe

Przez dekady kluczową kwestią polityki gruntowej m.st. Warszawa było zagospodarowywanie nowych gruntów. Ze względów na przemiany polityczne były to grunty publiczne (grunty porosyjskie, grunty znacjonalizowane w okresie PRL-u). Partnerem w zagospodarowywaniu tych terenów były spółdzielnie mieszkaniowe. W okresie międzywojennym głównie spółdzielnie budowlane oferujące mieszkania dla urzędników, ale również w niewielkiej części spółdzielnie lokatorskie oferujące mieszkania robotnikom. W okresie PRL-u, zwłaszcza od połowy lat 60. do połowy lat 90. spółdzielnie mieszkaniowe, w większości na mieszkania lokatorskie.

Po transformacji systemowej i stabilizacji granic miasta, zagospodarowywanie nowych gruntów publicznych nie odbywało się już na taką skalę. Cytowany we wstępie Raport o stanie miasta¹⁵⁹, podkreśla, że Warszawa ma potencjał na intensyfikację zabudowy w granicach miasta. Polityka gruntowa miasta powinna obecnie mierzyć się z kwestią zarządzania i zagospodarowywania gruntów prywatnych, w tym w szczególności transformacji i uzupełnienia zabudowy na już zagospodarowywanych terenach.

Nadal istnieją w Warszawie grunty publiczne (komunalne lub Skarbu Państwa), które mogłyby zostać zagospodarowane pod budownictwo społeczne – tereny wskazane w projekcie Osiedla Warszawy (Stare Świdry, Szwedzka)¹⁶⁰, czy potencjalnie tereny na Okęciu po planowanym przeniesieniu lotniska. Wnioski płynące z historii wskazują, że przy zagospodarowywaniu tych terenów warto zaplanować współpracę ze spółdzielniami mieszkaniowymi. Umożliwiłoby to zwiększenie skali i tempa zagospodarowywania tych terenów.

Zaplanowanie i wdrożenie takich działań wymaga transparentnej polityki gruntowej, spójnej z innymi aspektami strategii rozwoju miasta oraz z jasno zdefiniowanymi celami społecznymi.

¹⁵⁹ *Raport o stanie miasta 2022...*, op. cit., s. 47.

¹⁶⁰ *Osiedla Warszawy*, 4.02.2019, <https://architektura.um.warszawa.pl/osiedla-warszawy>, (data dostępu: 4.02.2026).

5. Historia spółdzielni mieszkaniowych i ich zasobów gruntowych

5.1. Przedmiot badań – spółdzielczość lokatorska i inne typy spółdzielczości mieszkaniowej.

Niniejsza praca badawcza dotyczy zarządzania gruntami przez spółdzielnie mieszkaniowe. Zarysowana tu historia spółdzielczości mieszkaniowej skupiać się będzie na rozwiązaniach, w których spółdzielnie nie tylko organizowały proces inwestycyjny, ale również zarządzały nieruchomościami po zakończeniu budowy, czyli podczas użytkowania budynków.

Modelową organizacją tego typu jest **spółdzielnia lokatorska** (określana również mianem spółdzielni mieszkaniowej), w której spółdzielnia pozostaje właścicielem budynku, jego otoczenia, a czasem również dodatkowej infrastruktury, czy lokali usługowych. Członkowie współzarządzają spółdzielnią, ale pozostają lokatorami mieszkań (mają niezbywalne, a więc nie podlegające sprzedaży, prawo do zajmowania lokalu).

Drugim modelem, który został bardziej szczegółowo opisany w niniejszym rozdziale, jest typ **spółdzielni budowlano – mieszkaniowej**. Pozwalał on na połączenie formy własności mieszkań (w postaci ograniczonego prawa rzeczowego) z formą wspólnotowego zarządzania terenami wspólnymi i infrastrukturą.

W obu tych przypadkach spółdzielnia pozostaje właścicielem gruntów, które może wykorzystać do dalszego rozwoju oraz realizacji kolejnych budynków mieszkalnych. Zgodnie z ustawą z 1982 roku¹⁶¹ zaprzestano stosowania rozróżnienia na typy spółdzielni, dzięki czemu jedna spółdzielnia mieszkaniowa mogła realizować zarówno spółdzielcze mieszkania lokatorskie, jak i własnościowe. Rozróżnienie obu tych typów funkcjonuje więc nie na poziomie całej spółdzielni, lecz na poziomie poszczególnych mieszkań lub konkretnych inwestycji (np. budowy budynku obejmującego wyłącznie mieszkania lokatorskie).

¹⁶¹ „Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze.”, op. cit.

Mniejsze znaczenie w przedstawionej analizie mają organizacje takie jak towarzystwa budowlane, czy międzywojenne spółdzielnie budowlane i inne przedsięwzięcia, które skupiały się na zorganizowaniu współpracy na etapie budowy, a następnie przekazywały lokale mieszkalne we własność poszczególnych członków, same zaś zarządzały ograniczonymi przestrzeniami wspólnymi. Nie dysponowały one gruntami pod potencjalny rozwój dalszej zabudowy i nie zarządzały dodatkową infrastrukturą społeczną, czy budynkami usługowymi.

Również poza obszarem zainteresowania niniejszej pracy jest funkcjonujący w okresie PRL-u typ spółdzielczych zrzeszeń domów jednorodzinnych, w których po przeprowadzeniu procesu inwestycji następował zarówno podział własności nieruchomości (wyodrębnienie własności poszczególnych domów jednorodzinnych), jak i znajdującymi się pod nimi gruntów. W podobnym modelu funkcjonują wprowadzone w ustawie z 2022 roku¹⁶², choć funkcjonujące już wcześniej, kooperatywy mieszkaniowe. Tworzone są one na czas realizacji inwestycji mieszkaniowej, po zakończeniu budowy są one przekształcane we wspólnoty mieszkaniowe (właściciele posiadają mieszkania oraz odpowiadający im udział w gruncie).

Badane źródła i metodologia

Historia typów zarządzania i zmian organizacyjnych spółdzielni mieszkaniowych jest dużo trudniejsza do przeanalizowania, niż historia zrealizowanej przez nie zabudowy. Głównym rodzajem źródła, które zostało wybrane do analizy są dokumenty legislacyjne. Czasem nowe modele organizacyjne powstawały bez wsparcia legislacyjnego, w ramach oddolnych, społecznych inicjatyw, później stając się bardziej popularne miały wpływ na zmianę ustawodawstwa. Dokumenty legislacyjne opisują głównie sposób organizacji działalności spółdzielczej, określają zasady współpracy innych podmiotów ze spółdzielniami (1) oraz sposoby i zakres finansowania inwestycji (2). Na szczególną uwagę dla niniejszej pracy badawczej zasługują zapisy dotyczące pozyskiwania i zarządzania gruntami (3).

¹⁶² Ustawa z dnia 4 listopada 2022 r. o kooperatywach mieszkaniowych oraz zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych, Dz. U. 2023 poz. 28.

Osobno wyodrębnić trzeba decyzje władzy centralnej dotyczące powoływania podmiotów, których działalność uzupełniała lub przejmowała część działań prowadzonych przez spółdzielnie (4).

Nie wszystkie istotne zmiany w historii spółdzielczości są widoczne w uchwalanych dokumentach legislacyjnych. W ramach uzupełnienia w analizie przedstawiono również dane dotyczące działalności konkretnych spółdzielni mieszkaniowych (5). Dotyczą one powstania nowych spółdzielni lub danych statystycznych związanych z realizowanymi inwestycjami lub ustalone na podstawie wywiadów ze spółdzielcami istotne dla nich zmiany w funkcjonowaniu ich organizacji.

5.2. Początki spółdzielczości mieszkaniowej

Początkowym etapem rozwoju spółdzielczości mieszkaniowej na świecie były inicjatywy grup budujących na własne potrzeby, rozwijały się one na początku XIX wieku w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Szwajcarii czy Stanach Zjednoczonych. Ich celem było obniżenie kosztów budowy poprzez wspólne prowadzenie procesu inwestycyjnego, ale nie skupiały się one na zorganizowaniu wspólnotowego modelu zarządzania nieruchomością na etapie jej użytkowania.

Pierwsze organizacje zakładające samozarządzanie członków zaczęły powstawać w tym samym okresie, choć z początku nie zajmowały się zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych. Na początku XIX wieku w Wielkiej Brytanii podjęto kolejno dwie nieudane próby zorganizowania spółdzielni konsumenckiej. Pierwszą zainicjował Robert Owen, następnie podobna próba podjęta została przez dr Williama Kinga.

Długofalowym sukcesem zakończyła się dopiero inicjatywa z Rochdale z 1844 roku. Pionierzy z Rochdale zastąpili nie tylko pierwszą funkcjonującą z sukcesem spółdzielnię spożywczą, ale również stworzeniem zestawu zasad, które do dziś przyświecają ruchowi spółdzielczemu. Ich sukces bezpośrednio doprowadził do powstania pierwszej spółdzielni mieszkaniowej. Konkurencyjny sklepikarz, który jednocześnie wynajmował mieszkania członkom Roczdelskiego Stowarzyszenia Sprawiedliwych Pionierów, w ramach odwetu za sukces spółdzielni spożywczej, podniósł jej członkom czynsze. W związku z tym w 1861 roku założyli oni Roczdelską Spółdzielnię Gruntowo Budowlaną. Zarejestrowano ją jako spółkę akcyjną, ale

w założeniach miała być zarządzana przez najemców oraz zewnętrznych akcjonariuszy. Wybudowano 25 domów. Z czasem jednak z powodów finansowych jej struktura organizacyjna się zmieniła i najprawdopodobniej (nie ma na to jednoznacznych źródeł) przejęta została przez Stowarzyszenie¹⁶³. W tym okresie popularny stał się rozwój podobnych spółek, w których udziały częściowo posiadane były przez lokatorów, a częściowo bazowały na kapitale pochodzącym od (często filantropijnych) inwestorów.

W Wielkiej Brytanii, politycy ostatecznie przesunęli nacisk z budownictwa spółdzielczego na realizację mieszkań przez samorządy¹⁶⁴. Jednak w Niemczech, dalej rozwijało się budownictwo w modelu spółdzielczym. Pierwsza niemiecka spółdzielnia lokatorska powstała w 1885 roku w Hanowerze. W 1886 uchwalono Akt Spółdzielczy, który ograniczał odpowiedzialność członków za inwestycję, dzięki czemu nastąpił szeroki rozwój inicjatyw spółdzielczych¹⁶⁵. Tak więc spółdzielczość mieszkaniowa, choć narodziła się w Wielkiej Brytanii, przywędrowała do Polski z Niemiec.

5.3. Korzenie spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce i spółdzielczość mieszkaniowa w międzywojniu

Korzystając z metodologii opisanej we wstępie do rozdziału, opis rozwoju spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce został ujęty w poniższej tabeli z podziałem na kategorie wydarzeń związanych z:

- (1) organizacją;
- (2) finansowaniem;
- (3) zarządzaniem gruntami;
- (4) współpracą z podmiotami dodatkowymi oraz
- (5) działalnością spółdzielni (a czasem również spółek posiadających elementy charakterystyczne dla modelu spółdzielczego).

¹⁶³ A. Heskin i J. Leavitt, *The hidden history of housing cooperatives.*, Center for Cooperatives, University of California, Davis 1995, s. 53–54.

¹⁶⁴ J. Boughton, *Municipal Dreams. The Rise and Fall of Council Housing...*, op. cit.

¹⁶⁵ S. Kohl, *The Power of Institutional Legacies: How Nineteenth Century Housing Associations Shaped Twentieth Century Housing Regime Differences between Germany and the United States*, „European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie”, 2015, t.56, nr 2, s. 271–306.

Ujęcie chronologiczne

Data wydarzenia	Rodzaj wydarzenia	Główne założenia wydarzenia
27.03.1890	Działalność spółdzielni / spółki	Założenie towarzystwa „Pomoc” Spółka budowlana z ograniczoną poręką w Poznaniu ¹⁶⁶ .
13.06. 1890	Działalność spółdzielni / spółki	W Bydgoszczy niemieccy urzędnicy kolejowi zakładają Beamten Wohnungsverein GmbH, do wybuchu pierwszej wojny światowej zbudowano 33 kamienice (28 z nich nadal zarządzanych jest przez spółdzielnie). W 1925 roku spółdzielnia zarejestrowana została pod nową nazwą Towarzystwo Mieszkaniowe Spółdzielnia z ograniczoną odpowiedzialnością w Bydgoszczy, a w 1949 roku zmieniono nazwę na Bydgoska Spółdzielnia Mieszkaniowa ¹⁶⁷ .
4.10.1902	Działalność spółdzielni budowlanej	Powołany zostaje Beamten Wohnungsbauvereine zu Thorn GmbH, stowarzyszenie urzędników dla budowy domów i mieszkań w Toruniu. W przeciwieństwie do dwóch poprzednich forma prawna Stowarzyszenia Urzędników oparta była nie na prawie spółek kapitałowych, a na pruskiej ustawie o spółdzielczości z 20 maja 1889 r. Obecnie działa pod nazwą Spółdzielni Mieszkaniowej (SM) Kopernik ¹⁶⁸ .
1908	Działalność spółdzielni lokatorskiej	Na Śląsku spółdzielnie zakładane były przez niemieckich urzędników w latach 1906-1909, powstawały w Bielsku, Cieszynie, Katowicach. Jedną z największych była spółdzielnia w Königshütte (Hucie Królewskiej, zwanej obecnie Chorzowem). W przeciwieństwie do spółdzielni budowlanych, tego rodzaju spółdzielnia mieszkaniowa ze względów oszczędnościowych budowała domy wielomieszkaniowe, pozostające własnością spółdzielni, podczas gdy członkowie stawali się lokatorami mieszkań. Po reorganizacji i fuzjach spółdzielnia jest teraz częścią Chorzowskiej Spółdzielni Mieszkaniowej ¹⁶⁹ .

¹⁶⁶ Towarzystwo „Pomoc” Spółka Budowlana. Odezwa Towarzystwa „Pomoc” Spółki budowlanej, Poznań 1890, <https://wbc.poznan.pl/dlibra/publication/31288/edition/48541> (data dostępu: 4.02.26)

¹⁶⁷ H. Reszka, *Historia Bydgoskiej Spółdzielni Mieszkaniowej*, <https://www.bsm.bydgoszcz.pl/historia-bydgoskiej-spoldzielni-mieszkaniowej/> (data dostępu: 4.02.26).

¹⁶⁸ SM Kopernik. O spółdzielni, smkopernik.pl, <https://www.smkopernik.pl/old2/spoldzielnia/> (data dostępu: 4.02.2026).

¹⁶⁹ Historia ChSM | Chorzowska Spółdzielnia Mieszkaniowa, www.chsm.com.pl, <https://www.chsm.com.pl/historia> (data dostępu: 4.02.2026).

1910	Finansowanie i organizacja	W Galicji poseł niezależny Adolf Gross przeprowadził ustawę o państwowym funduszu mieszkań, która umożliwiła finansowanie budownictwa i dała prawne podstawy do tworzenia spółdzielczości mieszkaniowej ¹⁷⁰ .
29.10.1920	Organizacja	Polska ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych [Dz.U. z 1920 r., nr 111, poz. 733] Ustawa formalizowała budowę tanich modelowych mieszkań wraz z infrastrukturą osiedlową w formule kooperacji osób fizycznych ¹⁷¹ . Nie zawierała szczególnych przepisów dla spółdzielni mieszkaniowych. Ze zmianami dokonanymi w latach 40. i 50. ustawa obowiązywała do 1961 roku ¹⁷² .
24.01.1922	Działalność spółdzielni lokatorskiej	Powstała Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa, największa i najbardziej innowacyjna pod względem realizacji i funkcjonowania międzywojenna spółdzielnia lokatorska. Rejestracja statutu spółdzielni nastąpiła w 1922 r., pierwsza budowa rozpoczęła się w 12 grudnia 1925 r. (Więcej o spółdzielni w kolejnym podrozdziale.)
29.04.1925 22.04.1927	Finansowanie oraz zarządzanie gruntami	Ustawa o rozbudowie miast [Dz.U. 1925 nr 51 poz. 346] oraz zmieniające Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o rozbudowie miast [Dz.U. 1927 nr 42 poz. 372] Umożliwiała magistratom sprzedaż lub dzierżawę gruntów spółdzielczym stowarzyszeniom mieszkaniowym, instytucjom społecznym, osobom prywatnym i spółkom w budowie domów mieszkalnych, a także dawała możliwości wywłaszczeń pustostanów. Regulowała również działanie Funduszu Rozbudowy Miast. Rozporządzenie z kolei dodatkowo tworzyło Państwowy Fundusz Budowlany (prowadzony przez Bank Gospodarstwa Krajowego). Zarejestrowane spółdzielnie mogły ubiegać się o nisko oprocentowany kredyt (na poziomie 3%) ze specjalnych funduszy państwowych, sięgający 80% kosztów budowy i rozłożony na 20 lat ¹⁷³ .

¹⁷⁰ I. Foryś, *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce po transformacji gospodarczej...*, op. cit., s. 33; Ł. Dąbrowiecki, *Spółdzielnie mieszkaniowe – upadek czy renesans?*, krytykapolityczna.pl, 8.10.2013, <https://krytykapolityczna.pl/kraj/dabrowiecki-spoldzielnie-mieszkaniowe-upadek-czy-renesans/> (data dostępu 4.02.2026).

¹⁷¹ I. Foryś, *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce po transformacji gospodarczej...*, op. cit., s. 33.

¹⁷² T. Skotarczak, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Dylematy funkcjonowania i rozwoju...*, op. cit., s. 11.

¹⁷³ L. Piecyk, *Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa*, „Przegląd Socjalistyczny”, 2017, t.57, nr 2, s. 25–39.

1931	Podmioty dodatkowe	Utworzenie Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych i Budowlano-Mieszkaniowych. Jego członkami mogły być spółdzielnie mieszkaniowe i mieszkaniowo-budowlane, spółdzielnie organizacji producentów (o.p.) urzędnicze i pracownicze, spółdzielnie pracy z wyjątkiem wspólnot rolnych i pracownicze zrzeszenia gospodarcze. W dniu 31 XII 1936 r. należały do Związku 432 spółdzielnie, w czym 47 mieszkaniowych, 187 mieszkaniowo-budowlanych, 180 o. p. i 18 pracy ¹⁷⁴ .
1930-1935	Działalność spółdzielni	Kryzys gospodarczy poskutkował zmniejszeniem, a w 1932 roku zaprzestaniem kredytowania budownictwa spółdzielczego. W 1931 powstały 4 spółdzielnie mieszkaniowo-budowlane, w 1932 roku – 2, a w 1933 – 1. W 1934 nowelizacja ustawy o spółdzielniach wprowadziła wymóg zgody związku rewizyjnego na utworzenie spółdzielni mieszkaniowej.
1.11.1934	Podmioty dodatkowe	Uchwałą Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów powstała spółka Towarzystwo Osiedli Robotniczych (TOR), której udziałowcami był przede wszystkim Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Fundusz Pracy. TOR zajął się prowadzeniem inwestycji mieszkaniowych.
1934-1939	Finansowanie	Publiczne wsparcie finansowe przeznaczone było na działalność Towarzystwa Osiedli Robotniczych.
1939	Działalność spółdzielni	W sierpniu 1939 roku w Polsce prowadziły działalność 322 lokatorskie spółdzielnie mieszkaniowe oraz 192 spółdzielnie własnościowe ¹⁷⁵ .

Międzywojenna spółdzielczość lokatorska w Warszawie na przykładzie działalności Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej

Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa była największą lokatorską spółdzielnią w okresie międzywojennym. Jej historia obrazuje zmiany w rozwoju spółdzielczości w tamtym okresie, pozostaje nadal istotnym wzorem do naśladowania w zakresie zarządzania lokalami i infrastrukturą, w związku z czym na potrzeby badania warto jest ją skrótowo przybliżyć.

29 października 1920 roku Sejm RP uchwalił ustawę o spółdzielniach i określił zasady budownictwa spółdzielczego. Przy Ministerstwie Skarbu RP powstała Państwowa Rada Spółdzielcza. Większość (według niektórych źródeł ok. 70%) powstających w międzywojniu

¹⁷⁴ Z. Chmielewski, *Instytucje spółdzielcze: związki rewizyjne w Rzeczypospolitej Polskiej [1937]*, <https://kooperatyzm.pl/instytucje-spoldzielcze-zwiazki-rewizyjne-w-rzeczypospolitej-polskiej-1937/> (data dostępu 4.02.2026).

¹⁷⁵ I. Foryś, *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce po transformacji gospodarczej...*, op. cit., s. 33.

spółdzielni powstawała w Warszawie¹⁷⁶. Przede wszystkim były to spółdzielnie budowlane, a więc bazujące na indywidualnej własności mieszkań swoich członków¹⁷⁷.

24 stycznia 1922 roku swój statut zarejestrowała Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa (WSM). Następnie zostały w nim wprowadzone zmiany umożliwiające przyjęcie członków prawnych – Warszawską Spółdzielnię Spożywców, Stowarzyszenie Lokatorów „Szklane Domy”, Robotnicze Towarzystwo Przyjaciół Dzieci (RTPD), Towarzystwo Uniwersytetów Robotniczych, Towarzystwo Kobiet Pracujących.

Po latach starań WSM otrzymał od Komitetu Rozbudowy m.st. Warszawa działkę położoną na Żoliborzu na dawnych terenach wojskowych otaczających cytadelę. Obszar ten, po utracie swojej funkcji wojskowej, przeznaczono pod nową dzielnicę mieszkaniową, w której działki udostępniano spółdzielniom mieszkaniowym¹⁷⁸. Budowę pierwszego projektu, czyli I kolonii przy pl. Wilsona, spółdzielnia rozpoczęła 12 grudnia 1925 r., a ponad rok później 9 stycznia 1927 roku oddała do użytku pierwszych 28 lokali.

W tym czasie pogłębiał się światowy kryzys gospodarczy. W latach 1930 – 1935 nastąpiło przyhamowanie działalności inwestycyjnej spółdzielni, w 1932 całkowicie wstrzymano preferencyjne kredytowanie takich projektów. WSM przetrwał głównie dzięki zróżnicowaniu form finansowania. Oprócz kredytu z Funduszu Komitetu Rozbudowy, pozyskiwał pieniądze z umów patronackich gwarantujących pulę mieszkań dla pracowników, w 1928 roku były to umowy ze Związkiem Zawodowym Robotników Przemysłu Tytoniowego oraz Dyрекcją Państwowego Monopolu Spirytusowego. W latach 1927 i 1931 r. Spółdzielnia otrzymała kredyt we włoskim banku Banko Commerciale Italiano. Możliwe było to dzięki kontaktom Teodora Toeplitza, którego brat Józef zarządzał tym bankiem.

Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa nie ograniczała się tylko do budowy mieszkań. Przy WSMie działało Społeczne Przedsiębiorstwo Budowlane, które zatrudniało mieszkańców osiedla, Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy „Szklane Domy”, miesięcznik „Życie Osiedli WSM”. W ramach inwestycji powstawała dodatkowa infrastruktura społeczna, na przykład Dom

¹⁷⁶ L. Piecyk, *Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa...*, op. cit.

¹⁷⁷ P. Wąsowski, „Architektura wielorodzinnych domów spółdzielni budowlano-mieszkaniowych w Warszawie w okresie międzywojennym (1918-1939)”, op. cit.

¹⁷⁸ L. Królikowski i M. Ostrowski, *Rozwój przestrzenny Warszawy...*, op. cit., s. 138.

Spółeczny, biblioteka, Teatr im. Stefana Żeromskiego, szkoła i przedszkole RTPD, Teatrzyk Kukiełkowy Baj, przychodnia lekarska Zdrowie Dzieci, Robotniczy Klub Sportowy, sklepy spółdzielni spożywców „Gospoda Spółdzielcza”.

Projekty realizowane były najpierw na Żoliborzu, a następnie w latach 1934 – 1937 na Rakowcu, gdzie powstawały mieszkania o niższym metrażu i standardzie, ale również o niższych czynszach.

Po II wojnie światowej WSM rozbudowała swoje osiedla o kolonie XI, XII i XIII, zrealizowała przedszkole i dom społeczny. Dzięki powołanemu Komitetowi Zbiórki Funduszków sfinansowano realizację Domu Kultury (obecnie Teatr Komedia). Wkrótce jednak działalność inwestycyjna została zakazana, a spółdzielnia jedynie zarządzała swoimi zasobami. Planowane przed wojną przez WSM projekty np. osiedle Koło II zrealizował Zakład Osiedli Robotniczych. Po zmianach legislacyjnych w 1954 roku, WSM ponownie rozpoczął działalność inwestycyjną, ale już na zasadach ukształtowanych przez politykę mieszkaniową władz PRL. Rozpoczęło to już zupełnie inny rozdział w historii WSM-u.

5.4. Spółdzielczość mieszkaniowa po II wojnie światowej

Ujęcie chronologiczne

Powojenne władze odcięły się od międzywojennej działalności spółdzielni. Przykładem tego było przejęcie przez Zakład Osiedli Robotniczych realizacji projektów Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej na Kole. Jednak na początku lat 50. rozpoczęto tworzenie w Polsce innego modelu spółdzielczego – subsydiowanego, ale i w pełni podlegającego kontroli władzy centralnej. Transformacje tego okresu sprawiają, że pomimo teoretycznej ciągłości historycznej niektórych organizacji, spółdzielnie mieszkaniowe stanowiły już zupełnie nowe podmioty, o innych zasadach zarządzania i innym rodzaju działalności.

Podobnie jak w przypadku rozwoju spółdzielczości przed i międzywojennej, rozwój spółdzielczości powojennej można podobny zestawieniem aspektów (organizacją, finansowaniem, zarządzaniem gruntami, współpracą z podmiotami dodatkowymi, działalnością spółdzielni). W studiach literaturowych jako szczególne zagrożenie dla trwania

spółdzielczości mieszkaniowej wymieniane są procesy prywatyzacyjne, dodana zostanie kategoria z tym związana z prywatyzacją.

Przy interpretacji ostatnich zapisów ustawy o spółdzielczości mieszkaniowej pomocny był komentarz Ewy Bończak-Kucharczyk¹⁷⁹.



II.2 Fontanna na Stegnach i bloki mieszkalne zrealizowane w latach 70. przez Międzyzakładową Spółdzielnię Mieszkaniową Energetyka. Fontanna powstała w ramach inwestycji przeprowadzonej przez spółdzielnię w 2014 roku za kwotę 2,6 mln złotych pochodzącej z nadwyżki finansowej generowanej przez czynsze z lokali usługowych.¹⁸⁰ Fot. Kuba Rodziewicz

¹⁷⁹ E. Bończak-Kucharczyk, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komenatarz...*, op. cit.

¹⁸⁰ M. Wojtczuk, *Cud na Stegnach: plac zabaw i fontanny między blokami.*, 31.05.2014, warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,34862,16067710,cud-na-stegnach-plac-zabaw-i-fontanny-miedzy-blokami.html (data dostępu: 4.02.2026)

data	Rodzaj wydarzenia	Opis wydarzenia
25-26.11.1944	Organizacja	I Kongres Spółdzielczości zorganizowany został pod naciskiem nowych władz, miał na celu integrację spółdzielców i wsparcie nowej władzy przez to środowisko. Kongres odrzucił zasadę apolityczności i udzielił pełnego poparcia tzw. władzy ludowej ¹⁸¹ .
1945-1950	Działalność spółdzielni	Spółdzielnie odtwarzają zniszczone po wojnie zasoby i realizują nowe budynki. W tym czasie oddano do użytku 43,5 tys. mieszkań spółdzielczych ¹⁸² .
26 kwietnia 1948 r.	Podmioty dodatkowe	W 1948 roku powołano przy Ministerstwie Odbudowy Zakładu Osiedli Robotniczych (ZOR). Tym samym nastąpiło przesunięcie odpowiedzialności za budowę mieszkań społecznych na tę jednostkę oraz wprowadzenie centralnej dystrybucji mieszkań i kompletne zahamowanie rozwoju spółdzielni.
22.07.1952	Organizacja	Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej [Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232] W 1952 roku uchwalono Konstytucję, w której pojawił się zapis: „w trosce o dobro rodziny Polska Rzeczpospolita Ludowa dąży do poprawy sytuacji mieszkaniowej, przy współudziale obywateli rozwija i popiera różne formy budownictwa mieszkaniowego, <u>a szczególnie budownictwa spółdzielczego</u> , oraz dba o racjonalną gospodarkę zasobami mieszkaniowymi”
08.05.1954	Organizacja	Uchwała Prezydium Rządu w sprawie spółdzielni mieszkaniowych i zadań spółdzielczości w zakresie budownictwa mieszkaniowego [M.P. 1954 nr 59, poz. 792]. Uchwała zawierała wzorcowe statuty, w tym dla spółdzielni budowlano-mieszkaniowej, uchwalony przez Centralny Związek Spółdzielczy. Nie określała jednak, jakie prawo przysługuje członkowi spółdzielni mieszkaniowej do mieszkania, którego koszt budowy został w całości pokryty przez członka, co było problematyczne dla funkcjonowania spółdzielni budowlanych.
15.03.1957	Organizacja, finansowanie, zarządzanie gruntami	Uchwała Rady Ministrów w sprawie pomocy Państwa dla budownictwa mieszkaniowego ze środków własnych ludności [M.P. 1957 nr 22 poz. 157] Uchwała wprowadziła trzy typy spółdzielni: • mieszkaniowe (lokatorskie), • budowlano-mieszkaniowe, • spółdzielcze zrzeczenia budowy domów jednorodzinnych.

¹⁸¹ Z. Chyra-Rolicz, *Spółdzielczość w Polsce powojennej (1944-1990)*, „Dzieje najnowsze”, 2002, t.34, nr 1, s. 104.

¹⁸² J. Foryś, *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce po transformacji gospodarczej...*, op. cit., s. 33.

		W kwestii gruntów pomoc państwa dla budownictwa mieszkaniowego polegała na odstępowaniu działek budowlanych (w trybie ustalonym odrębnymi przepisami i opierając się na planach zagospodarowania przestrzennego). Dodatkowo państwo miało wspierać budownictwo ułatwianiem dostępu do materiałów, udostępnianiem projektów typowych, umożliwianiem powierzania robót budowlanych państwowym jednostkom itp. W kwestii finansowania spółdzielnie lokatorskie mogły uzyskać kredyt do 90% kosztów budowy na okres do 45 lat. Inne spółdzielnie w zależności od wielkości budowanych mieszkań do 80 lub do 70% kosztów budowy na okres do 25 lat. Oprocentowanie wynosiło 1% rocznie.
1957-1958	Działalność spółdzielni	Zmiany ustawowe i wprowadzone finansowanie zapoczątkowały powstanie nowych powojennych spółdzielni mieszkaniowych. Powstała wtedy na przykład Katowicka Spółdzielnia Mieszkaniowa (obecnie 18 tys. członków), czy największa w kraju poznańska Spółdzielnia Mieszkaniowa Osiedle Młodych (36 tys. członków).
17 lutego 1961	Organizacja	Ustawa o spółdzielniach i ich związkach [Dz.U. nr 12, poz. 61 ze zm.] Ustawa utrzymała podział na trzy rodzaje spółdzielni o charakterze mieszkaniowym z uchwały z 1957 roku, jednak w każdym typie spółdzielni mieszkaniowej inaczej zostały ukształtowane prawa do lokali: • lokatorskie – prawo obligacyjne, niezbywalne i niepodlegające egzekucji; • budowlano-mieszkaniowe – ograniczone prawo rzeczowe, • dom – własność.
1968-1982	Działalność spółdzielni	Dominacja technologii prefabrykacji. Technologia prefabrykacji wyeliminowała inne technologie. Większość budynków powstawała w systemie wielkiej płyty, nieznaczna część w technologii wielkiego bloku, łączącego elementy prefabrykowane z elementami wykonywanymi ręcznie na budowie. Dominacja spółdzielni w budownictwie mieszkaniowym. W tym czasie spółdzielnie realizowały zdecydowaną większość budynków mieszkaniowych. Roczniki statystyczne GUS dla Warszawy pozwalają

		oszacować, że realizowały one w latach od 1968 do 1982 od 80 do 87% stołecznych mieszkań.
22.05.1971	Organizacja, finansowanie i prywatyzacja	Uchwała Rady Ministrów w sprawie nabywania uprawnień własnościowych do mieszkań spółdzielczych. [M.P. 1972 nr 30 poz. 166] Dopuszczenie prywatyzacji mieszkań (w celu wykorzystania środków własnych ludności na inwestycje). Uchwała umożliwiała nabycie użytkowanych mieszkań spółdzielczych na własność, w tym zmianę mieszkań lokatorskich na mieszkania własnościowe przy zmianie wysokości wkładu własnego i rekalkulacji kredytu przypadającego na dane mieszkanie.
1981	Działalność spółdzielni	Zmniejszenie się liczby budowanych mieszkań. W związku z pogarszającą się sytuacją gospodarczą, kosztami kredytów zagranicznych, a co za tym idzie ograniczeniem finansowania, w 1982 roku wolumen realizowanych w Warszawie mieszkań ostatecznie spadł poniżej 10 tysięcy mieszkań społecznych.
16.09.1982	Finansowanie, organizacja i prywatyzacja	Ustawa z 16 września 1982 – Prawo spółdzielcze Deregulacja w polityce mieszkaniowej. Celem ustawy, było zwiększenie udziału środków własnych ludności w finansowaniu budownictwa. Zmieniono zasady finansowania, dla mieszkań lokatorskich wkład własny wynosił 10%, kredyt 40%, dotacja 50%. Dla mieszkań własnościowych wkład wynosił 20%, kredyt 80%. Zlikwidowano podział na trzy rodzaje spółdzielni. Jedna spółdzielnia mogła nadawać zarówno lokatorskie, jak i własnościowe prawo do lokalu oraz pełną własność w domach jednorodzinnych i wielorodzinnych. Zniesiono zakaz przynależności do więcej, niż jednej spółdzielni.
28.12.1989	Finansowanie	Ustawa o uporządkowaniu stosunków kredytowych [Dz.U. nr 74, poz. 440] W ramach jednej ustawy zniesiono udzielanie jakichkolwiek nowych kredytów na preferencyjnych warunkach.

20.01.1990	Organizacja	Ustawa o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości [Dz.U. 1990 nr 6 poz. 36] Ustawa zlikwidowała centralne organizacje spółdzielcze i umożliwiła podział spółdzielni na mniejsze. Dlatego część istniejących dziś spółdzielni zostało zarejestrowanych w 1990 roku, choć funkcjonowały wcześniej jako część większych organizacji.
8.03.1990	Organizacja i zarządzanie gruntami	Ustawa o samorządzie gminnym [Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95] Reforma samorządowa wniosła istotną zmianę w obszarze własności nieruchomości. Wcześniejsze władze lokalne jedynie administrowały publiczną własnością, po 1990 roku gminy uzyskały osobowość prawną i przejęły na własność znaczną część majątku państwa. Nazywane jest to operacją quasi-prywatyzacyjną¹⁸³ lub nawet prywatyzacją na wielką skalę. Spółdzielnie współpracowały od tego momentu z lokalnym samorządem, a nie organem administracji publicznej wykonującym polityki ustalone na poziomie centralnym.
25.10.1991	Organizacja, prywatyzacja	Ustawa o zmianie ustawy Prawo spółdzielcze [Dz.U. 1991 nr 115 poz. 496] Stworzono możliwość zakładania ksiąg wieczystych dla spółdzielczych własnościowych lokali (co w przyszłości dało możliwość obciążania ich hipoteką).
7.07.1994	Organizacja, prywatyzacja	Ustawa o zmianie ustawy Prawo spółdzielcze [Dz.U. 1994 nr 90 poz. 419] Na żądanie członka i po uregulowaniu części brakującego wkładu budowlanego, ustawa uściślała przekształcanie prawa lokatorskiego we własnościowe.
1994-1998	Organizacja, prywatyzacja	Próby radykalnych zmian prawa spółdzielczego – w tym projekty ustaw przekształcających ograniczone prawo rzeczowe do lokali spółdzielczych we własność z mocy prawa (a nie na wniosek osoby zainteresowanej). Oznaczałoby to całościowe przekształcenie zasobu spółdzielczego we własność prywatną.
12.10.1994	Organizacja i zarządzanie gruntami	Ustawa o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe. [Dz.U. 1994 nr 119 poz. 567] Ustawa dotyczyła gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi wraz z

¹⁸³ J. Regulski, *Samorząd a model państwa*, „infos”, 2010, t.80, nr 10, s. 1–4.

		towarzyszącymi obiektami infrastruktury technicznej i społecznej oraz lokalami. Budynki zakładów pracy przekazywane były gminom lub spółdzielniom mieszkaniowym, jeśli wszyscy najemcy tych lokali stali się przed przekazaniem jej członkami. Nieruchomości przekazywane były w formie aktu notarialnego nieodpłatnie.
26.10.1995	Organizacja, finansowanie oraz współpraca z podmiotami dodatkowymi	Ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa [Dz.U. 1995 nr 133 poz. 654] Ustawa wprowadzała kredyty hipoteczne. Wprowadziła również preferencyjne finansowanie programów budownictwa mieszkaniowego z Banku Gospodarstwa Krajowego. Mogły się o nie ubiegać również spółdzielnie mieszkaniowe. W budynkach finansowanych z udziałem preferencyjnych kredytów lokale mieszkalne mogły być wynajęte lub przydzielone na zasadach spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu osobom fizycznym, ale nie mogły być wyodrębniane na własność, ani przekształcone na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Umożliwiono wprowadzenie takiego zapisu do statutów spółdzielni (w domach wybudowanych z udziałem środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego lokatorskie prawo do lokalu nie podlega przekształceniu). Kredyty pokrywały do 50% kosztów przedsięwzięcia, finansowane były z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Wprowadzono nowe podmioty społecznego budownictwa czynszowego – Towarzystwa Budownictwa Społecznego, które stanowiły alternatywę dla budownictwa spółdzielczego.
2.04.1997	Działalność spółdzielni	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej [Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483] Zapis dotyczący rozwoju i poparcia różnych form budownictwa mieszkaniowego, a szczególnie budownictwa spółdzielczego, zastąpiono zapisem: „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.”

15.12.2000	Organizacja i zarządzanie gruntami, prywatyzacja	Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych [Dz.U. 2001 nr 4 poz. 27] Ustawa wprowadzała na żądanie członka, nie przekształcenie lokatorskiego prawa do lokalu w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, ale od razu w wyodrębnioną własność. Umożliwiła również przekształcanie spółdzielczych własnościowych lokali w odrębną własność (zgoda spółdzielni nie była wymagana). Co doprowadziło do spadku mieszkań definiowanych w statystykach jako spółdzielcze i oznaczało pozbawienie spółdzielni majątku bez prawa decyzji organów statutowych w tej sprawie. Umożliwiono wyodrębnienia mniejszych spółdzielni i przekształcanie budynków z wyodrębnionymi wszystkimi lokalami we wspólnoty mieszkaniowe. Spółdzielnie nie mogły ustanawiać nowych spółdzielczych własnościowych praw do lokali (zakaz ten uchylono 2 lata później, a następnie przywrócono w 2007). W kwestii gruntów (rozpoczął się okres procesów reprivatyzacyjnych) - wprowadzono zapis dotyczący regulowania stosunku własności dla gruntów na których spółdzielnia wybudowała budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem na działkach, które pozostały własnością Skarbu Państwa, gminy lub osoby prawnej. Skarb Państwa lub gmina mogła takie działki przekazywać spółdzielniom w użytkowanie wieczyste. Na żądanie spółdzielni mogło nastąpić przekazanie działki za wynagrodzeniem – albo ustalonym za obopólną zgodą albo równym wartości rynkowej. Umożliwiono (pod pewnymi warunkami) również nabywanie działek o nieuregulowanym stanie prawnym przez zasiedzenie. Brak własności gruntów uniemożliwiał wyodrębnienie własności lokali mieszkaniowych.
14.06.2007	Organizacja, prywatyzacja	Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych [Dz.U. 2007 nr 125 poz. 873] Po nowelizacji w 2002 roku ze względu na liczne wady duża część zmian uznana za niezgodną z Konstytucją RP . Nowelizacja z 2005 roku stara się naprawić część wad i niezgodności, nie rozwiązała wszystkich wątpliwości. Nowelizacja z 2007 roku ponownie zakazuje ustanawiania nowych spółdzielczych własnościowych praw do lokali.

		„Uwłaszczenie się” osób dysponujących lokatorskim prawem do lokalu dzięki nakazaniu spółdzielniom przeniesienia własności za niewielką dopłatą (na zasadach preferencyjnych). Przyspieszenie tych przekształceń poprzez ustanowienie terminów dla spółdzielni.
2.04.2009	Finansowanie	Ustawa o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych ustaw [Dz.U. 2009 nr 65 poz. 545] Likwidacja Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, z którego finansowano spółdzielcze inwestycje lokatorskie.
19.08.2011	Organizacja, prywatyzacja	Ustawa o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego [Dz.U. 2011 nr 201 poz. 1180] Umożliwienie wykupu na własność lokali finansowanych z preferencyjnych kredytów BGK (realizowanych od 1995 roku w ramach ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa).
27.07.2012	Zarządzanie gruntami	Ustawa o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego [Dz.U. 2012 poz. 989] Możliwość zasiedzenia gruntów przez spółdzielnie mieszkaniowe, na których spółdzielnie te wzniosły budynki.
10.09.2015	Finansowanie	Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego [Dz.U. 2015 poz. 1582] W miejsce zamkniętego w 2009 roku Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, wprowadzono program Społecznego Budownictwa Czynszowego zakładający preferencyjne kredytowanie z BGK dla TBS-ów i spółdzielni mieszkaniowych na budowę mieszkań lokatorskich.
23.09.2025	Prywatyzacja	Ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa [Dz.U.2025.1273] Wprowadzenie zakazu wyodrębniania spółdzielczych mieszkań lokatorskich realizowanego w ramach programu Społecznego Budownictwa Czynszowego.

Kluczowe zmiany legislacyjne

Cele spółdzielni mieszkaniowych zapisane w ramach ustaw nie uległy zmianie. Obowiązującym celem spółdzielni mieszkaniowych jest „zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin, przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu.”¹⁸⁴ Cele dotyczą interesów członków spółdzielni, nie zawierają gwarancji realizacji interesu społecznego, czy publicznego, a więc nie gwarantują postulowanej w literaturze „otwartości” zasobu – dążenia do rozwoju spółdzielni i realizacji kolejnych mieszkań.

Z drugiej strony w ramach zapisanych celów nie ma mowy o własności lokali lub prowadzenia przez członków działalności gospodarczej (za jaką można uznać np. zarabianie na wynajmie). Pomimo takiego zapisu, zmiany legislacyjne ostatnich 50 lat charakteryzowały się silną presją nie tylko na prywatyzację (rozumianą jako wydzielanie odrębnej własności mieszkań), ale i na utowarowienie mieszkań (możliwość swobodnego obrotu lokalami) – w 1972 roku wprowadzono możliwość przekształcenia mieszkań lokatorskich we własnościowe, w 1991 roku wprowadzono możliwość zakładania ksiąg wieczystych, w 2007 roku wykup mieszkań lokatorskich z bonifikatą, a w 2011 mieszkań zrealizowanych dzięki pomocy publicznej.

W 1972 roku celem przekształcenia mieszkań lokatorskich we własnościowe było uruchomienie środków własnych ludności do budowy kolejnych mieszkań. Zmiany legislacyjne w kwestii prywatyzacji po 1989 roku wynikały z realizacji celów politycznych, a nie służyły np. poprawie sytuacji finansowej spółdzielni mieszkaniowej. Kluczowa zmiana z 2007 roku umożliwiła wykup za niewielką opłatą, co generowało bardzo niewielkie przychody dla spółdzielni, które nie umożliwiały realizacji kolejnych mieszkań.

Głównym problemem wprowadzanych zmian legislacyjnych był i jest brak strategii i określonego celu. Wiele wprowadzonych zapisów zostało uznanych za niezgodne z konstytucją. Zmiany w zakresie przekształcania praw do lokalu lub wykupu mieszkań było i jest niekorzystne dla rozwoju spółdzielczości. Utrudniało gospodarowanie gruntami, a nawet uniemożliwiało

¹⁸⁴ „Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych”, Art.1.

planowanie działalności inwestycyjnej, co zostało potwierdzone w ramach wywiadu przeprowadzonego z zarządem spółdzielni RSM Praga (opisanego w rozdziale 7.).

Ustawodawcy nie podjęli tematu współpracy samorządów z organami państwowymi lub samorządem. Kwestia ta pojawia się jedynie w zakresie regulacji stanu własnościowego gruntów pod już wybudowanymi budynkami mieszkaniowymi (np. w zakresie umożliwienia udzielania bonifikat przy sprzedaży takich gruntów).

W ramach istniejącej legislacji rozwój spółdzielczości mieszkaniowej jest niemożliwy. Jeśli chodzi o spółdzielczość lokatorską najbardziej problematyczne są dwa zapisy Ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych – kolejno Art. 12 oraz Art. 9. Pkt. 7.¹⁸⁵:

- Przekształcanie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w wyodrębnioną własność. Odbywa się to na żądanie członka i po spłacie kredytu w części na niego przypadającej, spółdzielnia nie może wyrazić sprzeciwu lub zakazać takich przekształceń w swoim statucie. W 2025 roku wprowadzono ograniczenie przekształcania mieszkania lokatorskiego we własność w przypadku lokali realizowanych z finansowaniem preferencyjnym z BGK.
- Mieszkania spółdzielcze mogą służyć celom gospodarczym, a nie zaspokajaniu potrzeby mieszkaniowej członka.

Spółdzielcze mieszkania lokatorskie mogą służyć działalności gospodarczej i np. być podnajmowane. To sprawia, że model spółdzielni lokatorskiej, której rolą ma być zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych swoich członków poprzez zapewnienie mieszkań lokatorskich, nie funkcjonuje w pełni.

Sprawia to, że spółdzielnie mieszkaniowe nie mają decyzyjności w zakresie chronienia swojego zasobu, a dodatkowo częste zmiany legislacyjne nie dają im możliwości zaplanowania działań inwestycyjnych.

¹⁸⁵ „Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych”, op. cit.

5.5. Inwestycje, a prywatyzacja

Działalność inwestycyjna spółdzielni mieszkaniowych w Polsce

Działalność spółdzielni mieszkaniowych po II wojnie światowej rozpoczęła się po 1954 roku, kiedy to spółdzielnie stały się ważnym, o ile nie najważniejszym, elementem polityki mieszkaniowej państwa. Budownictwo spółdzielcze szybko rozwinęło się, a okres kiedy spółdzielnie mieszkaniowe realizowały największy wolumen mieszkań przypadł na lata 70.

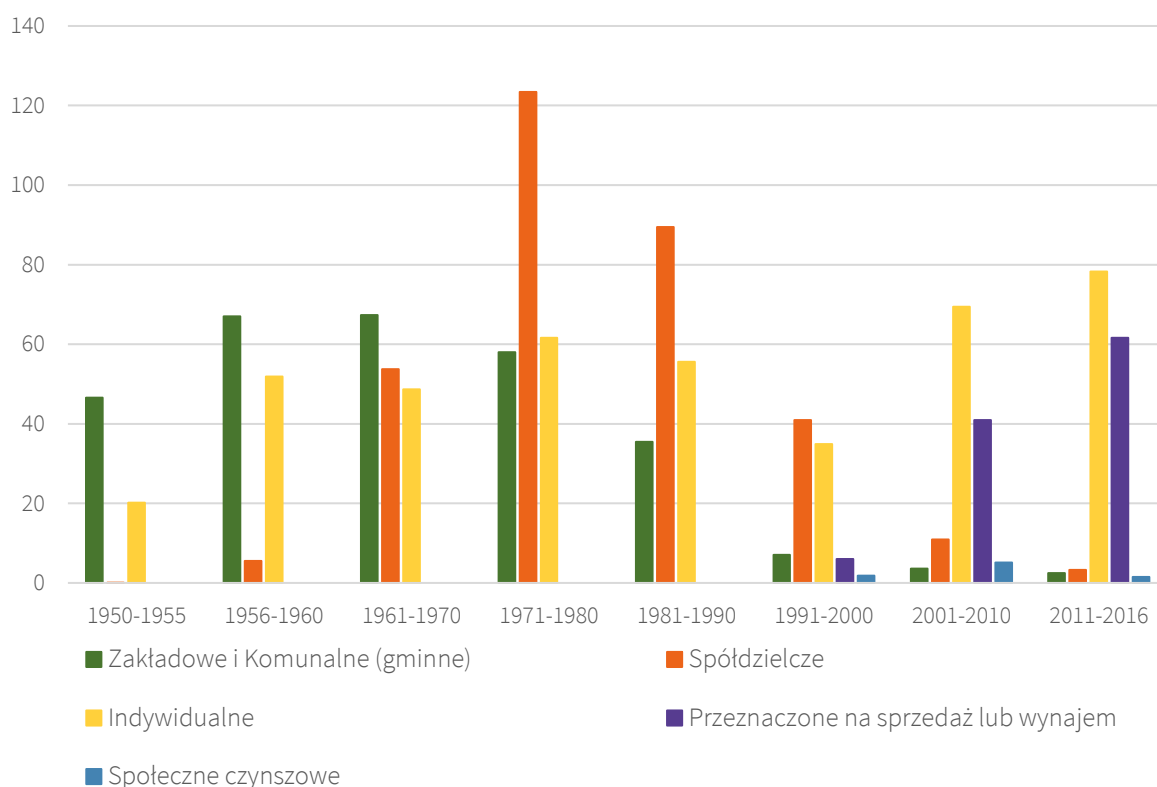
W połowie lat 70. widoczne były w Polsce symptomy kryzysu gospodarczego, który pogłębił się jeszcze w latach 80. Odpowiedzią na kryzys były tendencje deregulacyjne. Od 1982, na większą skalę wprowadzano zmiany mające na celu zwiększenie udziału środków własnych (oszczędności prywatnych) ludności w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego. Zwiększono wysokość wkładów własnych, z drugiej strony zniesiono zakaz przynależności do więcej niż jednej spółdzielni.

W 1995 roku uchwalono ustawę o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, określaną jako Nowy Ład Mieszkaniowy. W celu realizacji społecznego budownictwa czynszowego powołano Towarzystwa Budownictwa Społecznego. Jednocześnie spółdzielnie mieszkaniowe uzyskały możliwość korzystania z preferencyjnych kredytów w ramach Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na realizację inwestycji w mieszkania lokatorskie.

Ze względu na zmiany prawne idące w kierunku prywatyzacji oraz likwidację finansowania poprzez zamknięcie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, spółdzielnie mieszkaniowe bardzo ograniczyły realizację nowych inwestycji.

Historię tej transformacji obrazują dane dotyczące średniej rocznej ilości mieszkań nowo budowanych w podziale na dekady i formy budownictwa (lata 50. rozpisane są na pięciolecia pokazując wzrost rozwoju sektora budowlanego).

Średnia liczba budowanych mieszkań w Polsce w latach 1950-2016
wg form budownictwa (w tys.).

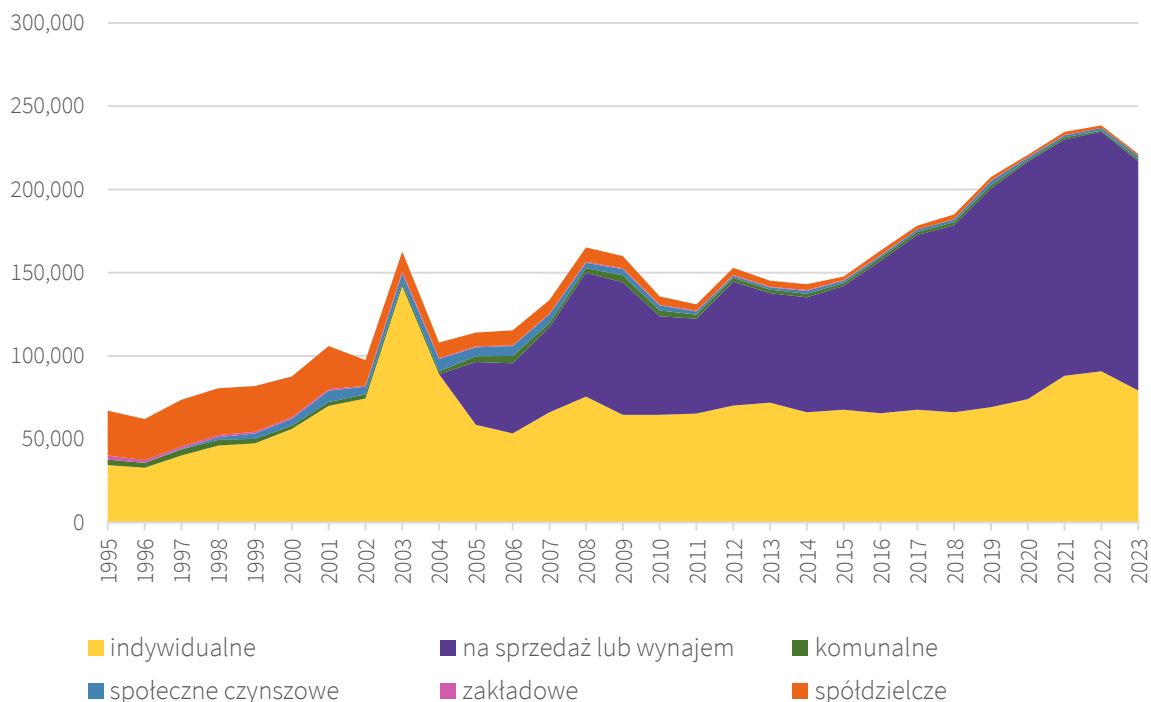


Il.3 Średnia liczba budowanych mieszkań w Polsce w latach 1950-2016 wg form budownictwa (w tys.). Źródło danych: historia Polski w liczbach, Tom 5, Warszawa 2018, GUS na podstawie tabl. 64 (121). Opracowanie własne.

W Polsce w latach 1950-55 powstaje rocznie zaledwie ok. 100 mieszkań spółdzielczych, w latach 1956-1960 już 5.500, a w latach 1961-1970 53.700. Od 1971 do 1980 budowana jest rekordowa ilość 123.400 mieszkań spółdzielczych rocznie, po czym następuje spadek, 1981-1990 - 89.500, 1991-2000 - 40.900, 2001-2010 - 10.900, a 2011-2016 jedynie 3.300.

Spadek budownictwa spółdzielczego w okresie potransformacyjnym obrazują również szczegółowe dane GUS. Widać, że Nowy Ład Mieszkaniowy nie miał istotnego ilościowego przełożenia na budownictwo mieszkaniowe (w porównaniu z wolumenem powstającym w PRL-u lub z rozwijającą się działalnością deweloperów). Średnia roczna budowanych mieszkań spółdzielczych w latach 2020 – 2024 wynosiła ok. 1.500 mieszkań.

Mieszkania oddawane do użytkowania w Polsce
w latach 1995 – 2023 wg form budownictwa.



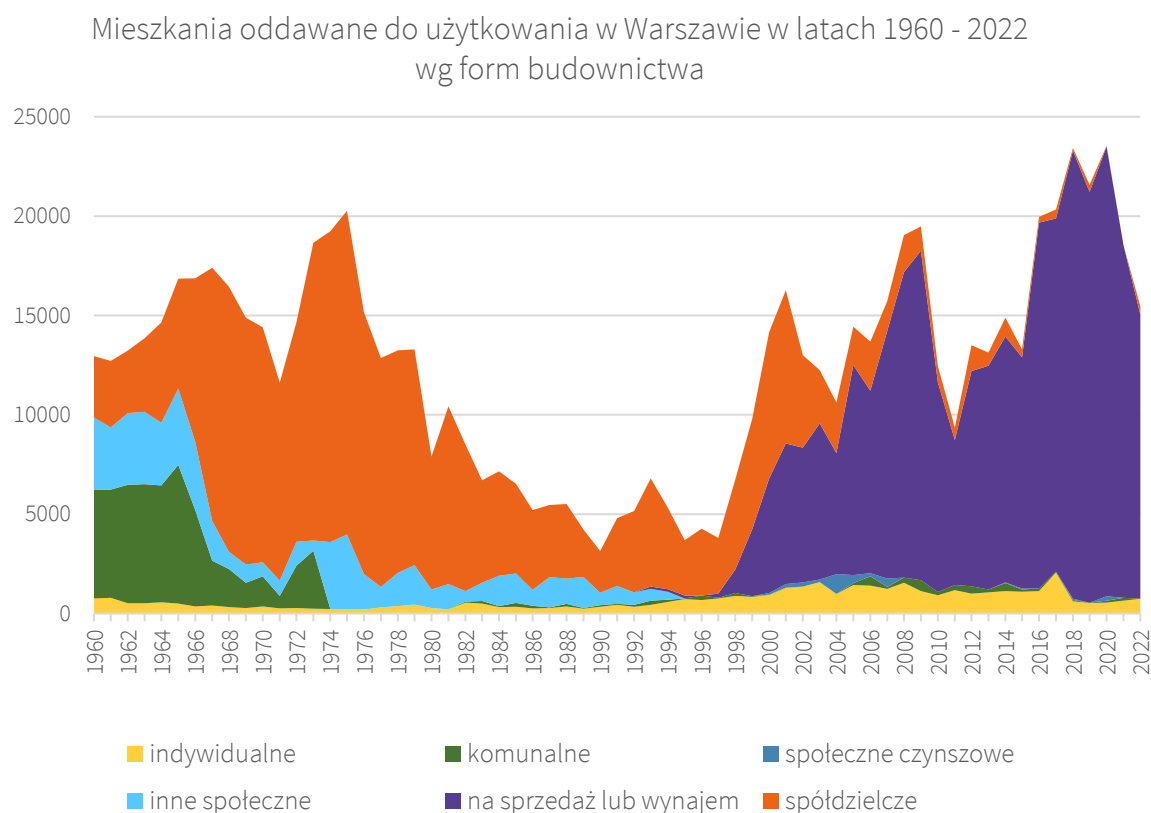
Il.4 Mieszkania oddawane do użytkowania w Polsce w latach 1995 – 2023 wg form budownictwa. Źródło danych: Bank Danych Lokalnych, GUS (1995 - 2004 mieszkania indywidualne i na sprzedaż lub wynajem sumowane łącznie). Opracowanie własne.

Działalność inwestycyjna spółdzielni mieszkaniowych w Warszawie

Podobnie wygląda historia budownictwa spółdzielczego w Warszawie. Mimo rozwoju spółdzielczości mieszkaniowej w międzywojniu (np. Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej, która miała przygotowane projekty inwestycyjne i mogła realizować je zaraz po zakończeniu wojny), po wojnie działalność budowlana spółdzielni zostaje wstrzymana.

Dopiero po 1954 roku spółdzielnie mieszkaniowe ponownie realizują inwestycje, a ich projekty obejmują coraz większą skalę – od lat 1960 powstaje Bródno (Spółdzielnia Mieszkaniowa Bródno), w latach 70. Stegny (Międzyzakładowa Spółdzielnia Mieszkaniowa Energetyka), od połowy lat 70. Ursynów Północny (Spółdzielnia Budowlano-Mieszkaniowa Ursynów), Chomiczówka (Spółdzielnia Budowlano Mieszkaniowa Chomiczówka), Goćław (Robotnicza Spółdzielnia Mieszkaniowa Osiedle Młodych) itp.

Obrazują to dobrze dane dotyczące nowo budowanych mieszkań z podziałem na formy budownictwa:



Il.5 Mieszkania oddawane do użytkowania w Warszawie wg form budownictwa. Źródło danych: Roczniki Statystyczne Warszawy, GUS, Opracowanie własne ¹⁸⁶

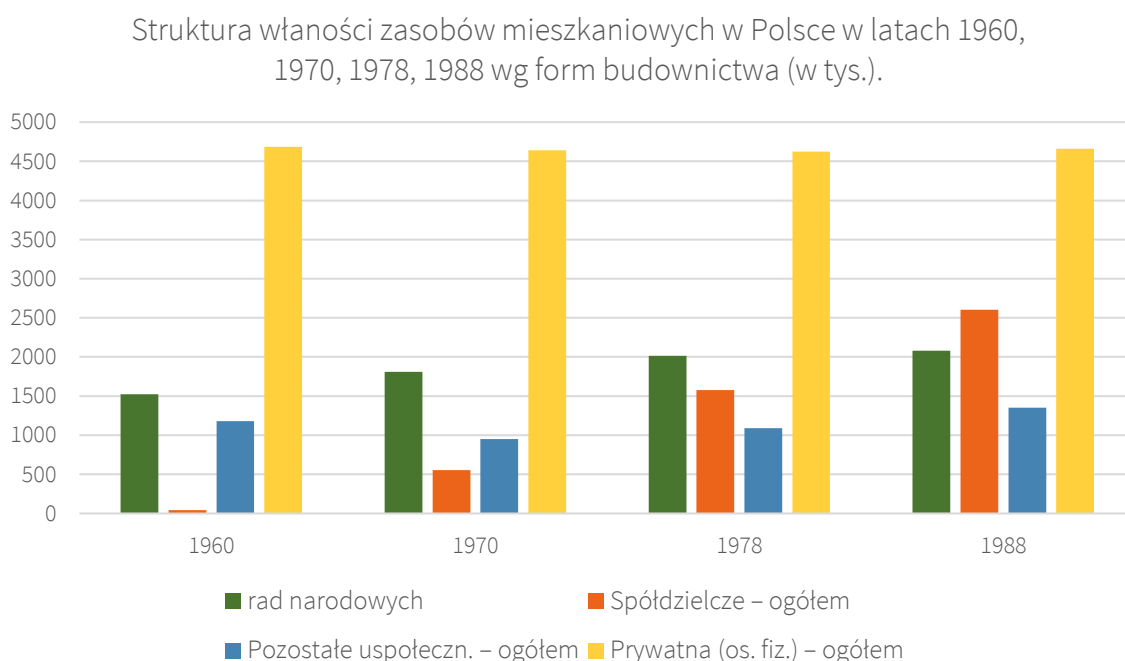
Procesy prywatyzacyjne i obecny zasób

Analizy danych statystycznych pozwalają zdefiniować, kiedy realnie zaczął się okres prywatyzacji mieszkań spółdzielczych i przekształcania zasobu w odrębną własność. W okresie PRL-u od 1972 następowało przekształcanie mieszkań lokatorskich w mieszkania spółdzielcze własnościowe. Nie ma jednak danych dotyczących skali i dynamiki tych przekształceń.

¹⁸⁶ 1960, 1961, 1962 - Liczba mieszkań spółdzielczych i innych społecznych – liczby oszacowane na podstawie danych dotyczących proporcji liczby oddanych do użytku izb (z wyłączeniem izb komunalnych i prywatnych).
 1974, 1978, 1994 - Brak rocznika statystycznego. Uśrednione dane z roku wcześniej i roku później.
 1983 – 1990, 1992 - Liczba mieszkań wybudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe policzona wg proporcji budownictwa spółdzielczego do pozostałych form budownictwa społecznego dla województwa warszawskiego.
 1993 0- Dla mieszkań zrealizowanych na sprzedaż lub wynajem przyjęto liczbę mieszkań zrealizowanych w województwie warszawskim.

Niezależnie od konkretnego prawa (czy to własnościowego czy lokatorskiego) mieszkania te stanowiły nadal zasób spółdzielni mieszkaniowych. W 1988 roku w Polsce było 10.717.000 mieszkań, z czego ok. 2 600 000 mieszkań spółdzielczych, czyli 24.3%, w miastach odsetek był wyższy i wynosił 36.7%¹⁸⁷.

Potwierdzają to dane zawarte w innej analizie przygotowanej na użytek rządu Stanów Zjednoczonych. Według nich w 1991 roku mieszkań spółdzielczych było 2.7 mln, z czego 57% mieszkań spółdzielczych było mieszkaniami lokatorskimi¹⁸⁸.



II.6 Struktura własności zasobów mieszkaniowych w Polsce. Źródło danych: Grabowiecka - Łaszek¹⁸⁹, Opracowanie własne.

Według danych GUS do 2002 roku zasób mieszkań spółdzielczych wzrósł z 2.6 mln w 1988 roku do 3.46 mln mieszkań, choć w okresie od połowy lat 90 do początku lat 2000. budowano ok 25-28 tys. mieszkań spółdzielczych rocznie. Część tego wzrostu (około połowę) można przypisywać przekształceniom własnościowym i przekazywaniu mieszkań zakładowych spółdzielniom mieszkaniowym, co potwierdzają dane. W tym samym okresie (od 1988 do 2002 roku) liczba

¹⁸⁷ A. Grabowiecka-Łaszek, *Mieszkalnictwo w latach 1950 – 1995 (materiały statystyczne)*, „Sprawy mieszkaniowe”, 1996, t.2/1996, s. 127–143.

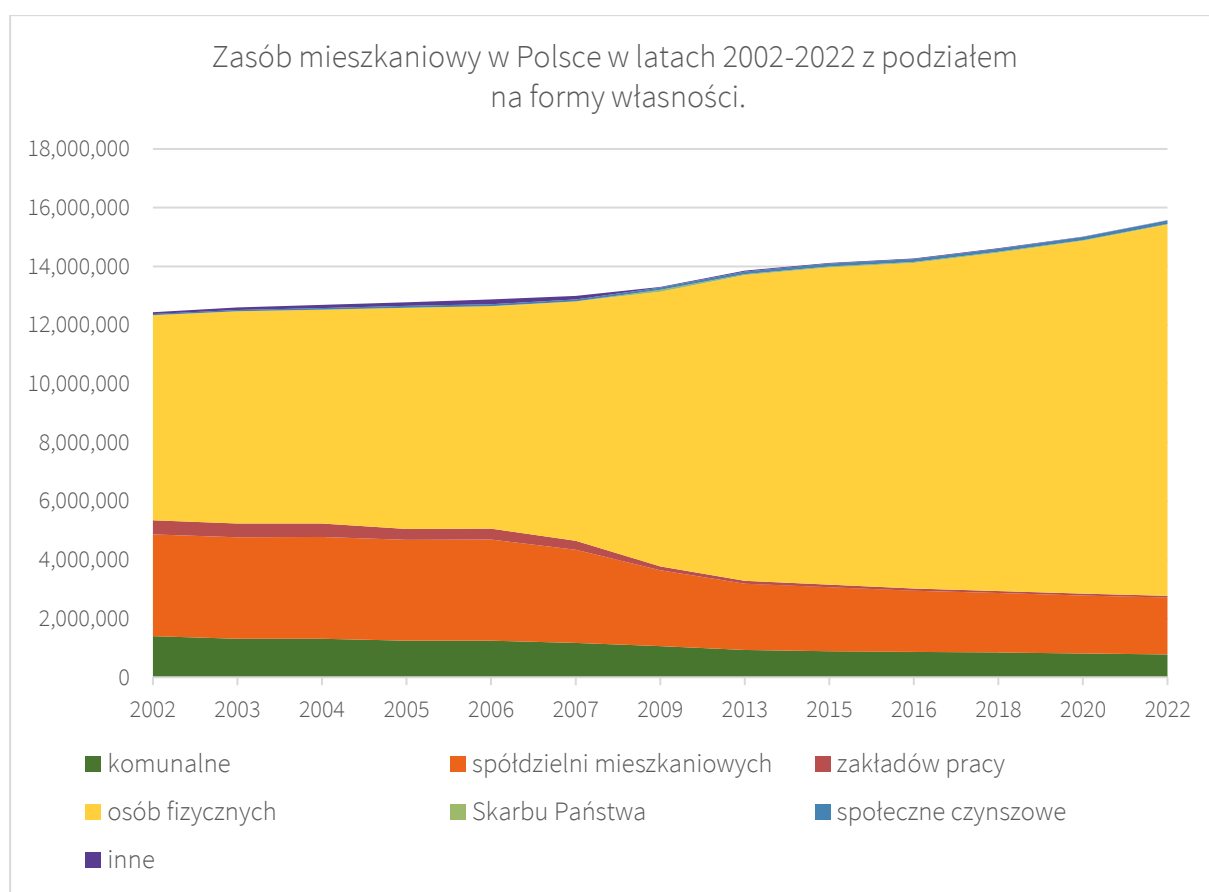
¹⁸⁸ G.E. Curtis, red., *Poland: a country study*, Library of Congress. Federal Research Division, Washington, D.C 1994

¹⁸⁹ A. Grabowiecka-Łaszek, *Mieszkalnictwo w latach 1950 – 1995 (materiały statystyczne)*..., op. cit, s.138.

mieszkań kategorizowanych jako „inne społeczne” (w tym można zakładać, że głównie zakładowe) spadła z 1.35 mln do 0.61 mln.

Warto zauważyć, że w tym czasie malała także liczba mieszkań we własności administracji publicznej - z 2.08 mln należących do terenowych organów administracji państwowej do 1.4 mln mieszkań komunalnych, natomiast rosła liczba mieszkań osób fizycznych z 4.7 mln do 7 mln.¹⁹⁰

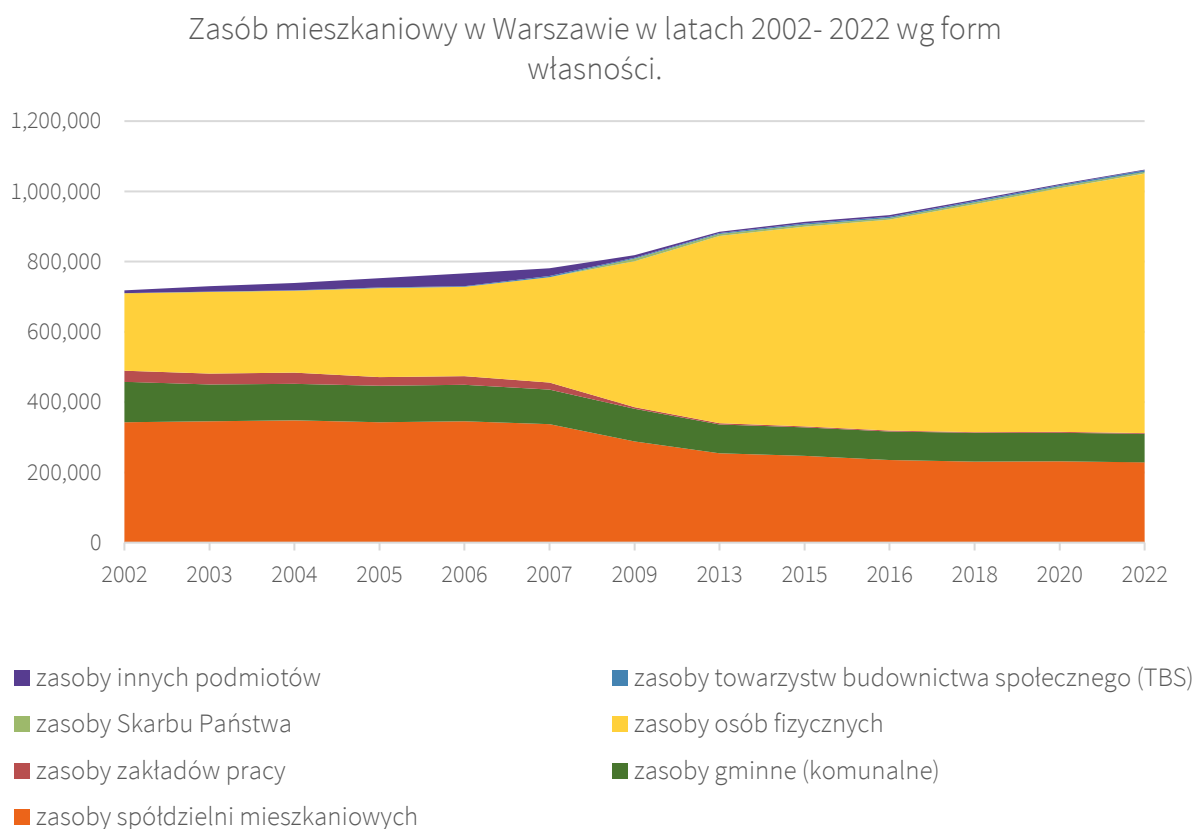
Zasób spółdzielczy utrzymywał się na poziomie ok 3.5 mln mieszkań w latach 2002 – 2006 i dopiero w 2007 roku zaczął w zauważalny sposób spadać. Było to uwarunkowane wprowadzeniem regulacji pozwalających na wykup mieszkań lokatorskich z bonifikatą (za ułamek wartości rynkowej). Spółdzielnie nie mogły odmawiać procesowania takich przekształceń.



II.7 Zasób mieszkaniowy w Polsce z podziałem na formy własności. Dane GUS, Bank Danych Lokalnych. Opracowanie własne.

¹⁹⁰ Dane GUS.

Podobnie było w Warszawie, gdzie okres najszybszej prywatyzacji mieszkań spółdzielczych przypadł na lata 2007 do 2013. Po tym czasie ilość mieszkań spółdzielczych się ustabilizowała. Widać, że pomimo takiej możliwości członkowie posiadający spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu nie przekształcają go w wyodrębnioną własność. Obecnie w Warszawie na ok. 830 tysięcy mieszkań, 228.444 to mieszkania spółdzielcze, co stanowi 27.4% całego zasobu.¹⁹¹



Il.8 Zasób mieszkaniowy w Warszawie w latach 2002-2022 wg form własności. Źródło danych: Bank Danych Lokalnych GUS, Opracowanie własne.

Przekształcenia własności gruntów w Warszawie

Równolegle zachodziły zmiany własnościowe nie tylko samego zasobu mieszkań, ale gruntów na których znajdowały się budynki. W PRL-u decyzje planistyczne i inwestycje prowadzone były

¹⁹¹ Dane GUS na rok 2022. Dodatkowo spółdzielnie mieszkaniowe są również zarządcami budynków mieszkaniowych, w których znajdują się również mieszkania własnościowe.

przez spółdzielnie mieszkaniowe przed formalnym przekazaniem gruntów i podpisaniem aktu notarialnego. Po transformacji ustrojowej i reformie samorządowej grunty i nieruchomości organów administracji państwowej przekazano na własność samorządom. To one ostatecznie procedowały dalsze przekształcenia własnościowe podpisując akty notarialne ze spółdzielniami.

Okolo 2007/2008 roku (informacja na podstawie wywiadów przeprowadzonych ze spółdzielniami w Warszawie) ratusz przestał podpisywać akty notarialne dotyczące przekazywania gruntów miejskich, na których znajdowały się spółdzielcze budynki mieszkaniowe. Doprowadziło to do obecnej sytuacji, w której część budynków mieszkaniowych zrealizowanych przez spółdzielnie jeszcze w latach 80. znajduje się na gruntach, które nie są ich własnością, ani nie mają ustanowionego prawa użytkowania wieczystego. Trudno jednak oszacować liczbę takich mieszkań.

5.6. Obecne uwarunkowania inwestycyjne

Obecna działalność budowlana spółdzielni mieszkaniowych jest niewielka. Mimo ograniczonej skali, należy przeanalizować modele prowadzonych inwestycji.

Na początku należy wyjaśnić, jak działa zarządzanie istniejącymi mieszkaniami. Istnieje kilka form prawnych lokali będącymi w zasobie spółdzielni mieszkaniowych. Są to przede wszystkim:

- spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu;
- spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu;
- wydzielona własność (zarządzana przez spółdzielnię);
- najem dla osób nie członków (w tej kategorii znajduje się również wprowadzony w ostatnim czasie najem instytucjonalny).

Dominuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz wydzielona własność, nie istnieją dane statystyczne dotyczące liczby mieszkań o wydzielonej własności zarządzanych przez spółdzielnie.

Modele realizacji nowych inwestycji

Formy prawne władania istniejącym zasobem możemy przełożyć na modele realizacji nowych mieszkań. Spółdzielnie mieszkaniowe prowadzą inwestycje w ramach trzech modeli – dwóch własnościowych i jednego lokatorskiego. Są to:

- model spółdzielczy własnościowy (własność);
- model deweloperski (własność);
- model spółdzielczy lokatorski (najem);

Potencjalnie spółdzielnie mogłyby realizować również mieszkania na wynajem z partycypacją lub w ramach umów najmu instytucjonalnego, ale tego nie robią. Najem z partycypacją, czyli wpłatą najemcy wysokości ok. 20% pozwalającą na sfinansowanie części kosztów budowy, to model który wykorzystują Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS) i Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe (SIM), które są spółkami komunalnymi. Działają podobnie do spółdzielczych mieszkań lokatorskich tylko nie zakładają demokratycznego współzarządzania przez mieszkańców i reguluje go inna ustawa (Ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa). Natomiast najem instytucjonalny wykorzystywany przez fundusze i spółki, wymagałby pokrycia pełnych kosztów budowy lub zaciągania kredytów komercyjnych, dlatego nie jest preferowana przez spółdzielnie.

W tabeli porównane zostały wykorzystywane przez spółdzielnie modele prowadzenia inwestycji.

Model inwestycji	Główne założenia prawne i finansowe	Dostęp do mieszkań	Realizacja polityki mieszkaniowej	Kwestia gruntu
Spółdzielczy własnościowy	Model realizowany w oparciu o ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych. Inwestycja finansowana z wpłat przyszłych właścicieli (gotówki i transze wypłacanych przez banki z tytułu zaciągniętych przez nich kredytów hipotecznych). Inwestycja realizowana bez zysku, ale opłacani są pracownicy, rozliczone koszty gruntu, a po zakończeniu realizacji najczęściej zarządza	Sprzedaż dla obecnych członków lub nabywca staje się członkiem po podpisaniu umowy o realizację mieszkania. Powstają mieszkania z wyodrębnioną własnością.	Mieszkania własnościowe, ale tańsze od rynkowych, bo realizowane po kosztach. Nabywcami spółdzielcy (a więc osoby już posiadające mieszkanie), w lokalizacjach z mniejszym zainteresowaniem spółdzielców na	Koszt gruntu rozliczony w cenie mieszkania. W zależności od spółdzielni może być wg wyceny rzeczoznawcy, kosztów nabycia lub wycen robionych przez samorząd. Właściciele mieszkań mają udział w gruncie.

	nieruchomością. Powstające lokale usługowe pozostają własnością spółdzielni.		zasadzie, kto pierwszy ten lepszy.	
Deweloperski (na sprzedaż)	Realizowany w oparciu o „ustawę deweloperską”. Inwestycja finansowana z wpłat przyszłych właścicieli (gotówki i transz wypłacanych przez banki z tytułu zaciągniętych przez nich kredytów hipotecznych). Wymagane jest w niesienie opłat na fundusz deweloperski, ale mieszkania mogą być sprzedawane z marżą. Zysk z inwestycji przeznaczany jest na remonty, utrzymanie zasobu lub prowadzenie kolejnych inwestycji.	Nabycie mieszkania – ogłoszenia na portalach lub stronach spółdzielni. Powstają mieszkania z wydzieloną własnością.	Możliwe rabaty przy zakupie dla spółdzielców (czyli osób posiadających mieszkanie). Zysk z inwestycji często przeznaczany na podniesienie jakości istniejącego zasobu spółdzielni (remonty budynków).	Rozliczony w cenie mieszkania. Właściciele mieszkań mają udział częściowy w gruncie.
Spółdzielcze lokatorskie	Model realizowany w oparciu o ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych. Przyszli lokatorzy wpłacają wkłady mieszkaniowe (min. 20% inwestycji), pozostała część inwestycji finansowana z kredytu zaciąganego przez spółdzielnię. Dostępne kredyty preferencyjne z BGK w ramach programu Społecznego Budownictwa Czynszowego (SBC).	Dostęp do mieszkania na podstawie lokatorskiego prawa do lokalu. Lokator płaci czynsz, który pozwala na spłacanie kredytu. Przy wyprowadzce wkład własny jest zwracany. Obecnie na wniosek lokatora możliwy wykup mieszkania, chyba że mieszkanie realizowane jest z kredytem SBC.	Spółdzielnia nie może osiągać zysków, więc czynsze ustalane są po kosztach obsługi kredytu, a więc poniżej stawek rynkowych. Czynsze mieszkań lokatorskich finansowane z programu SBC mają określone maksymalne stawki czynszu oraz kryteria doboru najemców (maks. dochód i brak mieszkania).	Przy inwestycjach na gruntach własnych, kredyt zaciągany jest jedynie na budowę. Potencjalnie może być zaciągnięty na zakup gruntu. Spółdzielnia pozostaje właścicielem gruntu, chyba że wyodrębnione zostaną mieszkania lokatorskie, wtedy właściciele mają udział w gruncie.



Il.9 Inwestycja przy ul. Witebskiej zrealizowana w modelu deweloperskim zrealizowana przez RSM Praga. Fot. Łukasz Gierczak

Finansowanie inwestycji

Na wybór modelu realizacji inwestycji wpływa w dużej mierze sposób ich finansowania. W obecnych warunkach na realizację nowych inwestycji mogą sobie pozwolić przede wszystkim bardzo duże spółdzielnie dysponujące budżetem, wiarygodnością finansową i gruntami. Zdarza się, że spółdzielnie mieszkaniowe współpracują z bankami spółdzielczymi, które mogą mieć bardziej indywidualne podejście do świadczenia im usług.

Zgodnie z prawem spółdzielczym walne zgromadzenie członków ustala najwyższą sumę zobowiązań¹⁹², to oznacza, że zaciąganie kredytów inwestycyjnych wymaga zgody członków spółdzielni. Zazwyczaj członkowie niechętnie podchodzą do idei zaciągania kredytów na inwestycje. Dlatego, aby nie było to barierą do rozwoju budownictwa społecznego, na zaciąganie kredytów SBC musi się jedynie zgodzić zarząd spółdzielni¹⁹³.

Część dużych spółdzielni posiada środki wydzielone na realizację inwestycji (np. w ramach wewnętrznego funduszu zwrotnego lub funduszu inwestycyjnego) W przypadku spółdzielni, które nie dysponują własnymi zasobami finansowymi, realizacja inwestycji finansowana jest w dużej mierze z kolejnych transz wpłat nabywców. W takich wypadkach tym bardziej preferowane są modele realizacji mieszkań własnościowych.

Jednak już sama procedura planowania i przygotowania inwestycji wymaga nakładów finansowych, co potencjalnie może być blokadą dla części spółdzielni w rozpoczynaniu inwestycji.

Budownictwo społeczne

Interesujące jest również udział spółdzielni mieszkaniowych w programach budownictwa społecznego. W 1995 roku utworzono Krajowy Fundusz Mieszkaniowy w ramach (por. rozdział 5.4.), którego spółdzielnie mogły realizować mieszkania czynszowe. Fundusz zlikwidowano w 2009 roku. W 2015 roku utworzono działający do dziś program finansowania Społecznego

¹⁹² „Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze”, op. cit.

¹⁹³ *Informator. Program wsparcia Społecznego Budownictwa Czynszowego (SBC)*, Bank Gospodarstwa Krajowego 2025, s. 13.

Budownictwa Czynszowego. Przy czym warto zauważyć, że budżet tego programu był niewielki, bo wynosił niecałe 0.5 mld rocznie.

Według danych uzyskanych z Banku Gospodarstwa Krajowego w kwietniu 2025 roku, z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego skorzystało 156 spółdzielni mieszkaniowych, przy czym 8 z nich z Warszawy. Spółdzielniom mieszkaniowym udzielono w sumie 431 kredytów, z czego 24 inwestycje realizowane były na terenie m.st. Warszawy.

Jeśli chodzi o program Społecznego Budownictwa Czynszowego to łącznie złożono 57 wniosków, jednak tylko pięć z nich dotyczyło przedsięwzięcia na terenie m. st. Warszawy. Spośród wszystkich aplikacji zostało udzielonych siedem kredytów, pozostałe zostały odrzucone ze względu na brak środków lub negatywną ocenę wiarygodności kredytowej.

Dodatkowo Bank ma możliwość udzielenia spółdzielniom kredytów komercyjnych (kredytów budowlanych). Łącznie w ostatnich pięciu latach (dane zaktualizowano na dzień 3 grudnia 2025 roku), spółdzielniom udzielono 13 kredytów na budowę 905 mieszkań.

Rok podpisania umowy	Liczba udzielonych kredytów (SBC i Kredyt budowlany)	Liczba finansowanych mieszkań
2020	5	191
2021	3	133
2022	1	319
2023	0	0
2024	2	211
2025 *	2	221
RAZEM	13	905

* dane wg stanu na 3.12.2025 Źródło: dane BGK

Realizacja inwestycji w ramach programu budownictwa społecznego nie oznacza, że mieszkania te pozostały w zasobie społecznym. RSM Praga zrealizowała 4 inwestycje korzystając z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (a więc 4 z 24, czyli 17% wszystkich spółdzielczych inwestycji tego typu w Warszawie). Inwestycje realizowane w latach 2003 – 2007 powstawały jako mieszkania lokatorskie. Po wprowadzeniu w 2021 roku możliwości wykupu lokali, spółdzielnia poniosła straty finansowe wynikające z braku możliwości uwzględnienia w rozliczanej inwestycji kosztów budowy garaży podziemnych. Świadczy to o negatywnych

skutkach licznych zmian legislacyjnych i wyjaśnia, dlaczego spółdzielnie mieszkaniowe w niewielkim stopniu angażują się w rozwój budownictwa społecznego.

5.7. Wnioski z analizy historii spółdzielni mieszkaniowych

Warunki rozwoju spółdzielczości mieszkaniowej

Rozwój spółdzielni mieszkaniowych w Warszawie zarówno w okresie międzywojennym, jak i w okresie PRL-u umożliwiał przede wszystkim:

- dostęp do gruntów budowlanych;
- dostęp do finansowania publicznego (kredytów), choć przykład międzywojennej działalności Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej pokazuje, że nie jest to warunek konieczny i, że możliwe było prowadzenie inwestycji finansowanych z pomocą banków komercyjnych lub przedsiębiorstw.

Spółdzielnie mieszkaniowe pozwoliły na prowadzenie skali budownictwa mieszkaniowego, która nie była możliwa jedynie w ramach działalności spółek i podmiotów publicznych i komunalnych. Budownictwu spółdzielczemu mogła towarzyszyć również realizacja zadań społecznych, takich jak zapewnienie miejsc edukacji, kultury i usług.

Problem dobrowolności uczestnictwa w modelu spółdzielczym

Spółdzielczość mieszkaniowa wywodzi się z ruchów samopomocowych opartych na zasadach demokratycznego zarządzania. Jest to model wymagający od lokatorów większego zaangażowania niż zamieszkiwanie w zasobie komunalnym, rynkowym, a nawet posiadanie mieszkania własnościowego. W okresie PRL-u spółdzielczość mieszkaniowa zdominowała sektor budownictwa i stała się podstawowym sposobem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Wybór pomiędzy spółdzielczym mieszkaniem własnościowym a lokatorskim determinowały wówczas przede wszystkim względy praktyczne, takie jak możliwość uzyskania większego metrażu, a nie stosunek do samej idei własności. Ponieważ spółdzielczość była w praktyce jedynym dostępnym rozwiązaniem, trudno mówić o dobrowolności uczestnictwa w tym modelu. W konsekwencji zaangażowanie członków spółdzielni w jej funkcjonowanie lub rozwój nie może zostać wymuszone wyłącznie za pomocą regulacji prawnych.

Kluczowe znaczenie ma komunikowanie idei spółdzielczości nowym członkom. Komunikacja ta powinna być spójna na poziomie politycznym, społecznym i legislacyjnym, jasno definiować zasady funkcjonowania własności wspólnej oraz cele społeczne działalności spółdzielni mieszkaniowych. Istotnym elementem tej spójności jest wprowadzenie zakazu prywatyzacji mieszkań spółdzielczych, a także objęcie nim, dla zachowania jednolitego przekazu, wszystkich mieszkań realizowanych w ramach programów społecznego budownictwa czynszowego, w tym przez TBS-y i SIM-y.

Samorządność, a prywatyzacja i komercjalizacja zasobu

W ramach studiów literatury, pojawiło się ostrzeżenie dotyczące wymogów szczególnej ochrony zasobu spółdzielczego. Marra Ferreri i Lorenzo Vidal zaznaczali nawet, że może to wymagać ograniczenia samorządności spółdzielczości:

Warto mieć świadomość, że w niektórych obszarach polityki, takich jak regulacje dotyczące dostępu do zasobów mieszkaniowych spółdzielni oraz przepisy ograniczające obrót udziałami mieszkaniowymi i komercjalizację mieszkań, państwo może ingerować w kluczowe aspekty autonomii spółdzielni. Takie ingerencje można postrzegać jako osłabianie kolektywnego zarządzania, lecz mogą one również pełnić funkcję mechanizmów, za pomocą których szersza wspólnota dochodzi prawa „do niebycia wykluczonym”¹⁹⁴.

Przemiany polskiej spółdzielczości pokazują jednak, że ograniczenie samorządności spółdzielni przez państwo może być realizowane w celu wymuszenia prywatyzacji i komercjalizacji mieszkań spółdzielczych. W ramach uchwalanego prawa, spółdzielnie nie mogły sprzeciwić się wyodrębnianiu mieszkań, a nowelizacja z 2007¹⁹⁵ roku wymusiła na nich przyznawanie bonifikat i realizację przekształceń w określonych prawem terminach. W niektórych przypadkach wymuszenie procesów prywatyzacji doprowadziło do poniesienia przez spółdzielnię strat finansowych.

Prywatyzacja wpływa nie tylko na strukturę zasobu mieszkaniowego, lecz także na sposób jego zarządzania oraz gospodarowanie gruntem. Wyodrębnienie własności mieszkania wiąże się z

¹⁹⁴ M. Ferreri i L. Vidal, *Public-cooperative policy mechanisms for housing commons...*, op. cit., s. 17–18. (tłum. własne)

¹⁹⁵ Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych ([Dz.U. 2007 nr 125 poz. 873])

wyodrębnieniem udziałów w nieruchomości i gruncie, co skutecznie uniemożliwia przekształcenia przestrzenne nieruchomości.

Niestabilne otoczenie regulacyjne

Polityka mieszkaniowa powinna opierać się na długoterminowych celach i planach rozwoju, rozpisanych w perspektywie dekad. Rozwój spółdzielczości mieszkaniowej wymaga stabilnych i przewidywalnych regulacji, wpisanych w szerszą strategię rozwoju. W ich braku spółdzielnie nie będą podejmować inwestycji przynoszących efekty w długim horyzoncie czasowym, takich jak mieszkania lokatorskie czy na wynajem, lecz skoncentrują się na przedsięwzięciach o szybszym zwrocie, takie jak działalność deweloperska.

Należy również uwzględnić, że przygotowanie inwestycji budowlanej jest procesem długotrwałym, dotyczy to także realizacji spółdzielczych mieszkań lokatorskich. Częste zmiany zasad udzielania kredytów Banku Gospodarstwa Krajowego oraz brak gwarancji finansowania kolejnych edycji programów mieszkaniowych znacząco zwiększają ryzyko planowania i realizacji tego typu przedsięwzięć.

6. Analiza gruntów spółdzielczych w Warszawie

6.1. Specyfika własności spółdzielczej gruntów w Warszawie i konflikty własnościowe

Ewidencja gruntów i budynków

Podstawowym źródłem danych dotyczących własności gruntów jest ewidencja gruntów i budynków, inaczej kataster nieruchomości, zgodna z rozporządzeniem ministerialnym¹⁹⁶. Jest to publiczny rejestr gruntów i budynków.

Prowadzenie ewidencji gruntów i budynków służy planowaniu i zarządzaniu przestrzenią, wprowadza porządek prawny, służy celom statystycznym i informacyjnym oraz celom fiskalnym. Dla badania problemu pojęcia własności, interesujących jest kilka aspektów tego rejestru. Działka ewidencyjna musi być obszarem jednorodnym pod względem prawnym, a więc jest przestrzennym zdefiniowaniem określonej prawem społecznej relacji własności. Ewidencja określa strony tej relacji (zapisane w statusie podmiotu - właściciel, samoistny posiadacz, czy użytkownik) oraz formę tej relacji (czyli formę władania, własność, użytkowanie wieczyste itp.). Ewidencja wskazuje również użytek gruntowy, czyli sposób użytkowania działki, który skategoryzowany jest według grup i podgrup (np. grunty rolne, zabudowane i zurbanizowane itp.). Nie zawsze jest on zgodny ze stanem faktycznym.

Definicja gruntów spółdzielczych

Na użytek tej pracy wprowadzone zostało określenie „grunty spółdzielcze”. Oznacza ono grunty wskazane spółdzielni mieszkaniowej w statusie podmiotu w ewidencji gruntów i budynków.

Są to grunty mające różny status prawny, które przynajmniej w części są zarządzane lub użytkowane przez spółdzielnię mieszkaniową. Dla czytelności pracy zastosowano pewne uproszczenie i określenie spółdzielcze i spółdzielni mieszkaniowych używane jest zamiennie – w obu przypadkach dotyczy ono wyłącznie spółdzielni mieszkaniowych, a nie innych typów spółdzielni.

¹⁹⁶ „Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.”, op. cit.

Określenie grunty spółdzielcze oznacza więc zarówno grunty, dla których ustanowiono użytkowanie wieczyste na rzecz spółdzielni mieszkaniowej, grunty, których samoistnym właścicielem jest spółdzielnia mieszkaniowa, ale również takie których spółdzielnie są współwłaścicielem (np. kiedy w budynku zlokalizowanym na danym gruncie znajdują się zarówno lokale spółdzielcze, jaki własnościowe) lub grunty, które spółdzielnia jedynie użytkuje.

W tej definicji zawierają się również grunty sporne – które w ewidencji mają wpisane władanie lub użytkowanie przez spółdzielnie, choć mają innego właściciela. Są to m.in. te grunty dla których samorząd nie ustanowił użytkowania wieczystego, pomimo że spółdzielnia wybudowała na nich budynki mieszkaniowe lub grunty, co do których spółdzielnia ma roszczenia. Można zakładać, że nie wszystkie grunty sporne mają wpisana w statusie podmiotu spółdzielnie mieszkaniowe. Jak podają media, zdarzały się przypadki wykreślenia przez m.st. Warszawę spółdzielni mieszkaniowej ze statusu podmiotu¹⁹⁷.

Udostępnione dane uniemożliwiają określenie rodzaju prawa do gruntu, ponieważ nie zawierają one informacji na ten temat (zapisu czy chodzi o władanie, samoistne władanie, użytkowanie itp.). Dla większości działek spółdzielczych dane zawierają informacje dotyczące użytków gruntowych, które pozwalają określić sposób użytkowania gruntu (choć może on nie być zgodny ze stanem faktycznym lub granica użytku może nie pokrywać się granicą własności).

Problemy z sytuacją własnościową gruntów spółdzielczych.

Podczas realizacji projektów osiedli mieszkaniowych nie zawsze grunty państwowe (które w dużej mierze przeszły na własność samorządu) zostały formalnie przekazane spółdzielniom mieszkaniowym. Jak wynika z wywiadów ze spółdzielni wnioski spółdzielni mieszkaniowych o ustanowienie użytkowania wieczystego rozpatrywane były przez m.st. Warszawa do 2006. Są sytuacje, w których budynek zrealizowany przez spółdzielnię mieszkaniową znajduje się na gruncie komunalnym. Te kwestie sporne są przedmiotem debaty.¹⁹⁸ Sporne są również grunty użytkowane przez spółdzielnie, na których nie znajduje się

¹⁹⁷ K. Nowak, *Warszawa zaczęła wykreślać spółdzielnie z ewidencji gruntów. „To bezprawne wywłaszczanie”*, forsal.pl, 11.12.2024, <https://forsal.pl/nieruchomosci/mieszkania/artykuly/9687100,warszawa-zaczela-wykreslac-spoldzielnie-z-ewidencji-gruntow-to-bezpr.html>. (data dostępu: 4.02.2026) Dane wykorzystanej do niniejszej analizy uzyskane były z Biura Geodezji i Katastru sprzed tych publikacji.

¹⁹⁸ Np. ramach parlamentarnego zespołu ds. spółdzielczości mieszkaniowej.

zabudowa mieszkaniowa, ale teren mogący być potencjalnie rozumiany jako niezbędny do obsługi tej zabudowy, czyli na przykład parking.

Niejasna sytuacja własnościowa gruntów spółdzielczych wynika przede wszystkim z:

- sporów o przekazanie gruntów spółdzielniom przez samorząd;
- istniejących roszczeń właścicieli prywatnych do gruntów (podważanie decyzji wywłaszczeniowej z okresu PRL-u);
- niejednorodnego stanu prawnego gruntów.

Według szacunków spółdzielców (wywiad z RSM Praga) w Warszawie ok. 400 ha gruntów ma niewyjaśnioną sytuację własnościową (w tym 150 ha dotyczy trzech spółdzielni RSM Praga, Bródno i Energetyka), co według danych przekazanych przez Biuro Geodezji i Katastru stanowiłoby ok. 16% gruntów spółdzielczych.

Zgodnie z informacjami otrzymanymi od Departamentu Gospodarki Nieruchomościami w Ministerstwie Rozwoju i Technologii w sierpniu 2025 roku problem braku uregulowanego stanu gruntów pod budynkami spółdzielczymi jest dość istotny. W 2022 roku Departament przeprowadził ankietę i otrzymał informacje od 48 respondentów w tym 46 spółdzielni mieszkaniowych z całej Polski. Zadeklarowano w sumie 48.906 lokali na gruntach z nieuregulowanym stanem prawnym w Polsce. Ankieta była dobrowolna, więc można przypuszczać, że nie jest to pełna liczba.¹⁹⁹

6.2. Analiza ilościowa i jakościowa danych o gruntach

Baza gruntów spółdzielni mieszkaniowych w Warszawie.

Według danych uzyskanych z Biura Geodezji i Katastru U. M. St. Warszawy w kwietniu 2023, obejmujących wszystkie grunty, które w ewidencji mają wpisaną w statusie podmiotu

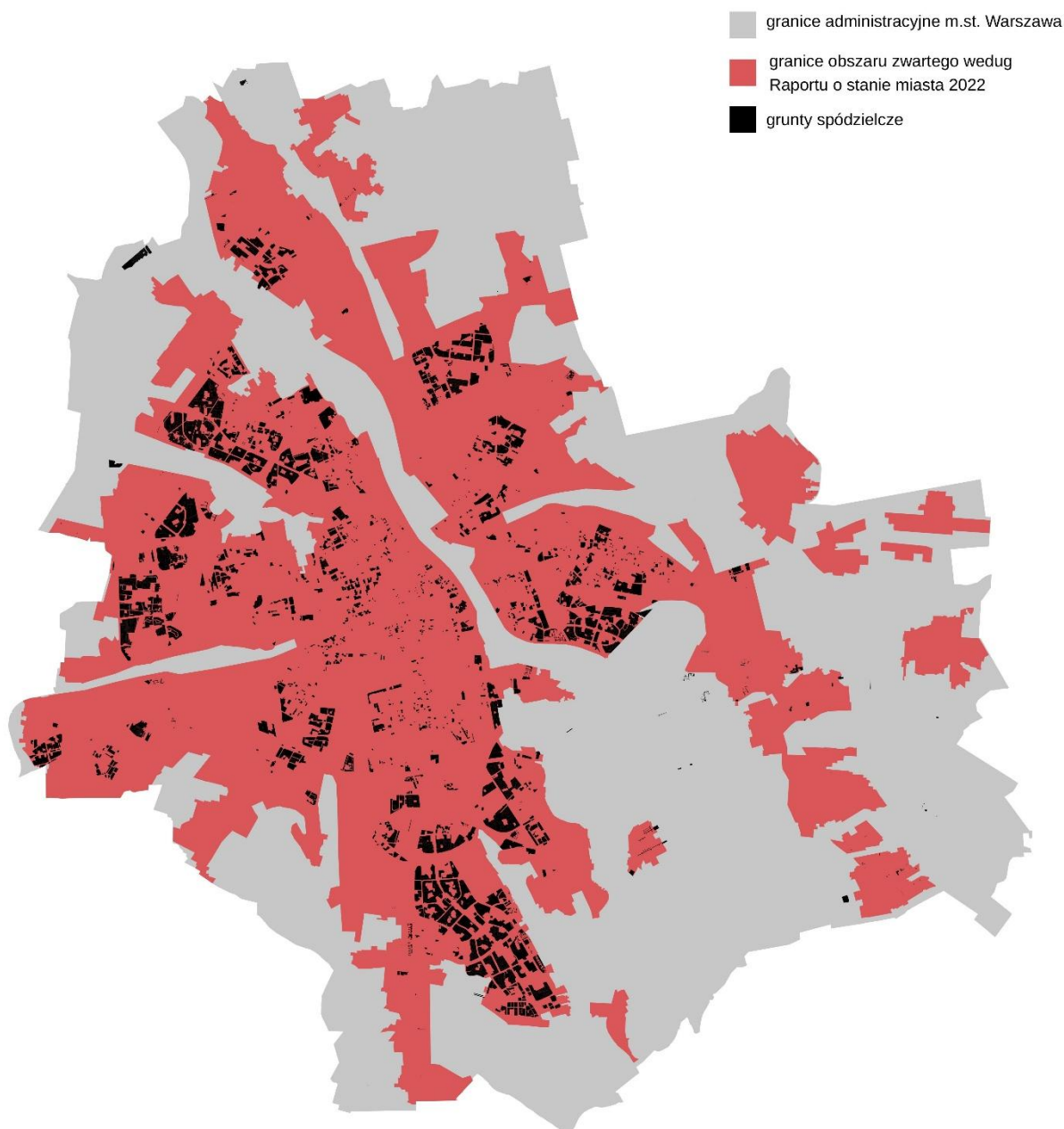
¹⁹⁹ Zgodnie z informacjami przekazanymi Ministerstwu przez Stowarzyszenie Spółdzielców Mieszkaniowych i Zarządców Nieruchomości „Konfederacja Warszawska”, liczba osób posiadających prawo do lokalu spółdzielczego na gruncie bez trwałego tytułu prawnego wynosi ok. 100.000. Jest to liczba, która pojawia się w prasie, ale nie jest dostępna bardziej szczegółowa analiza na jej poparcie.

spółdzielnie mieszkaniową (czyli zdefiniowanych wcześniej gruntów spółdzielczych), w Warszawie jest 2 401,5 ha gruntów spółdzielczych, co stanowi 4.64% powierzchni Warszawy.

Struktura własnościowa gruntów poddana została również analizie Biura Architektury i Planowania Przestrzennego. Według danych zawartych w projekcie Nowego Studium wydanym w 2023 roku, w strukturze własnościowej miasta jedynie 0.97% to grunty we własności spółdzielni mieszkaniowych (natomiast nie jest jasne co jest przez to definiowane i jak analizowane są np. grunty będące we współwłasności)²⁰⁰.

Rozbieżność pomiędzy danymi wynika przede wszystkim z faktu, że Biuro Geodezji i Katastru wykazuje grunty we własności, współwłasności i użytkowaniu spółdzielni mieszkaniowych, natomiast Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego jedynie grunty we własności spółdzielni. Niestety nie udało się uzyskać bardziej szczegółowych informacji od Biura Architektury o zawartych w ich analizie danych. Analiza samej własności nie obrazuje realnej sytuacji związanej zagospodarowaniem, zarządzaniem, czy nawet obrotem gruntami i nie jest przydatna do określenia roli gruntów spółdzielczych w sytuacji gruntowej Warszawy. Dlatego w dalszej kolejności w badaniu analizowane będą dane z Biura Geodezji i Katastru obejmujące zdefiniowane wcześniej grunty spółdzielcze.

²⁰⁰ BAIPP wskazuje, że 53.9% powierzchni miasta stanowią grunty prywatne (jak zaznaczono uwzględnia to stan po likwidacji użytkowania wieczystego), z czego 1.8% to własność spółdzielni mieszkaniowych, co daje 0.97% w skali miasta. „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego m.st. Warszawy. Tom 1 Uwarunkowania”, op. cit. s. 61-62



II.10 Grunty spółdzielcze w Warszawie względem obszaru zwanego zdefiniowanego w Raporcie o stanie miasta 2022²⁰¹. Powierzchnia gruntów spółdzielczych - 2 401,5 ha. Powierzchnia obszaru zwanego - 25 706 ha, powierzchnia gruntów spółdzielczych zlokalizowanych na obszarze zwanym - 2 363,5 ha gruntów (98,4%), powierzchnia gruntów spółdzielczych poza obszarem zwanym - 38,3 (1,6%).

²⁰¹ Raport o stanie miasta 2022..., op. cit., s. 48.

Użytkowanie i lokalizacja gruntów spółdzielczych

Grunty spółdzielcze obejmują 2 401,5 ha, co stanowi 4.64% powierzchni Warszawy. Warszawa jest miastem rozproszonym o dużym udziale terenów przyrodniczych w powierzchni miasta (46.6%). Aby oszacować potencjał przeznaczenia gruntów spółdzielczych należy zweryfikować czy grunty spółdzielcze leżą w obszarze zwartym (o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej), na którym zgodnie z dokumentami miejskimi powinna być realizowana nowa zabudowa²⁰².

2 363,5 ha gruntów (98,4%) spółdzielczych znajdowało się na obszarze zwartym, a 38,3 (1,6%) ha poza tym obszarem. Powierzchnia obszaru zwartego określonego w raporcie wynosiła 25 706 ha, co oznacza, że grunty spółdzielcze stanowiły 9,2% powierzchni obszaru zwartego. Oznacza to, że znaczna większość nowej zabudowy, która mogłaby pojawić się na gruntach spółdzielczych powstawałaby na obszarze zwartym.

Badając potencjał gruntów spółdzielczych do zabudowy należałoby również zweryfikować ich obecne użytkowanie i określić działki, na których mogłaby zostać zrealizowana nowa zabudowa mieszkaniowa – takie które mogą zostać zabudowane, uzupełnione lub przebudowane. Użytkowanie gruntów można określić analizując przypisane do nich w ewidencji użytki. Jednak jest to problematyczne z dwóch względów:

- część granic użytków nie pokrywa się z granicami własności;
- część użytków nie jest zgodna ze stanem faktycznym.

W przypadku otrzymanych danych 77,6% granic użytków nie pokrywało się z granicami własności. W związku z tym dla ¼ gruntów nie było możliwości weryfikacji użytków. Najczęściej dotyczyło to terenów mieszkaniowych, ewentualnie terenów komunikacji. Przyczyny tego stanu musiałby zweryfikować geodeta.

Po przeanalizowaniu pozostałych danych i wyrywkowym sprawdzeniu użytków ze zdjęciami satelitarnymi pokazującymi faktyczne użytkowanie, znaleziono rozbieżności.

²⁰² Jak napisano w Raporcie o stanie miasta: Jest to obszar o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej wyznaczony na potrzeby Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Nowa zabudowa lokalizowana powinna być właśnie w obszarze zwartym – służyć to ma ograniczeniu rozpraszania się zabudowy oraz zahamowania związanych z nim negatywnych zjawisk funkcjonalno-przestrzennych. Ibid. s.48

W związku z tym analiza użytków gruntów nie odzwierciedla rzeczywistej sytuacji i nie pozwala na wyciągnięcie wiarygodnych wniosków, zwłaszcza dotyczących kwestii ilościowych (powierzchni gruntów spółdzielczych pod zabudowę). Można jednak przeanalizować grunty, dla których granice użytków pokrywają się z granicami własności, aby przeprowadzić analizę jakościową – zweryfikować jakimi gruntami dysponują spółdzielnie, na co są użytkowane i czy można (przynajmniej częściowo) przeznaczyć je pod nową zabudowę mieszkaniową? Na te pytania odpowiada poniższa analiza.

Grunty spółdzielcze do zabudowy lub transformacji funkcjonalno-przestrzennej

Celem poniższej analizy jest określenie typów gruntów spółdzielczych, które mają potencjał transformacji przestrzennej i funkcjonalnej – dogęszczenia, realizacji nowej zabudowy, czy zastąpienia nieefektywnej i nieużytkowanej zabudowy innymi formami zagospodarowania przestrzennego. W tym celu posłużono się danymi z ewidencji dotyczącymi użytków i przeprowadzono kilka etapów analizy:

- A. Wykluczenie gruntów obejmujących tereny przyrodnicze, rekreacyjno-wypoczynkowe i komunikacji (dróg). Wybór gruntów niezabudowanych lub zabudowanych budynkami do przebudowy takimi jak pawilony handlowe.
 - a. Wybrano grunty spółdzielcze o określonych użytkach z kategorii²⁰³: B – terenów mieszkaniowych, Ba – terenów przemysłowych, Bi – innych terenów zabudowanych, Bp – zurbanizowanych terenów niezabudowanych lub w trakcie zabudowy, R – gruntów ornych, Br – gruntów rolnych zabudowanych, Ł – łąk trwałych, Lzr – gruntów zadrzewionych i zakrzewionych na użytkach rolnych, N – nieużytków.
 - b. Odrzucono działki, na których znajdują się budynki biurowe (grupa 105), szpitali i opieki zdrowotnej (106), oświaty, nauki, kultury i sportu (107), mieszkalne (110). Wybrano działki niezabudowane lub zabudowane budynkami z pozostałych grup (np. pawilonami usługowymi, czy budynkami technicznymi).

²⁰³ Kategorie gruntów i grupy budynków z ewidencji gruntów i budynków z Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.”, op. cit.

B. Weryfikacja realnego użytkowania gruntów.

- c. Sąsiadujące działki połączone zostały w obszary (w celu łatwiejszej weryfikacji ze zdjęciami satelitarnymi, co byłoby trudne dla tysięcy pojedynczych działek). Wyeliminowano obszary mniejsze niż 600 m², przyjmując to jako minimalną działkę budowlaną dla budynku wielorodzinnego. Uzyskane w ten sposób obszary stanowiły ok. 16% wszystkich gruntów spółdzielczych. Połączonych obszarów było 868 o łącznej sumie powierzchni 383.84 ha.
- d. Weryfikacja wyznaczonych terenów ze zdjęciem satelitarnym (wykonanym w 3 marca 2022 roku), aby określić rzeczywisty sposób użytkowania terenu.
Pomimo że do analizy nie wybrano gruntów o użytku rekreacyjno-wypoczynkowym (Bz), czy terenów komunikacyjnych wiele z wyznaczonych terenów pełniło funkcje dróg dojazdowych, czy terenów zieleni rekreacyjnej.
- e. Gruntom przypisano użytkowanie zgodne ze zdjęciem satelitarnym i skategoryzowano na siedem różnych typów opisanych w rozdziale poniżej.

Typy gruntów spółdzielczych możliwych do zabudowy lub transformacji funkcjonalno-przestrzennej

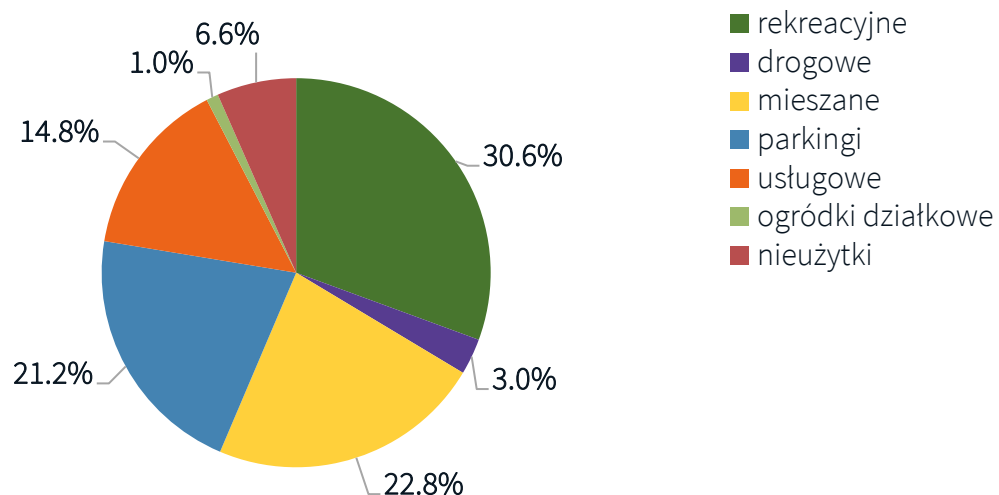
Ze względu na skomplikowaną sytuację własnościową i możliwe braki w ewidencji gruntów, niezgodność kategorii z ewidencji gruntów z rzeczywistym sposobem użytkowania, rozbieżność granic własności z granicami użytku, **nie można wyciągnąć żadnych jednoznacznych wniosków ilościowych dotyczących gruntów spółdzielczych możliwych do zabudowy, przebudowy lub znacznej transformacji przestrzennej.**

W związku z tym, weryfikacja obszarów z rzeczywistym użytkowaniem została wykonana dla 90% powierzchni największych obszarów, bez podziału na mniejsze obszary funkcjonalne (np. osobny pomiar części obszaru służącego za parking, osobny za zieleni osiedlową). Jej celem jest określenie typów gruntów spółdzielczych, które mogą zostać poddane zabudowie lub transformacji funkcjonalno-przestrzennej.

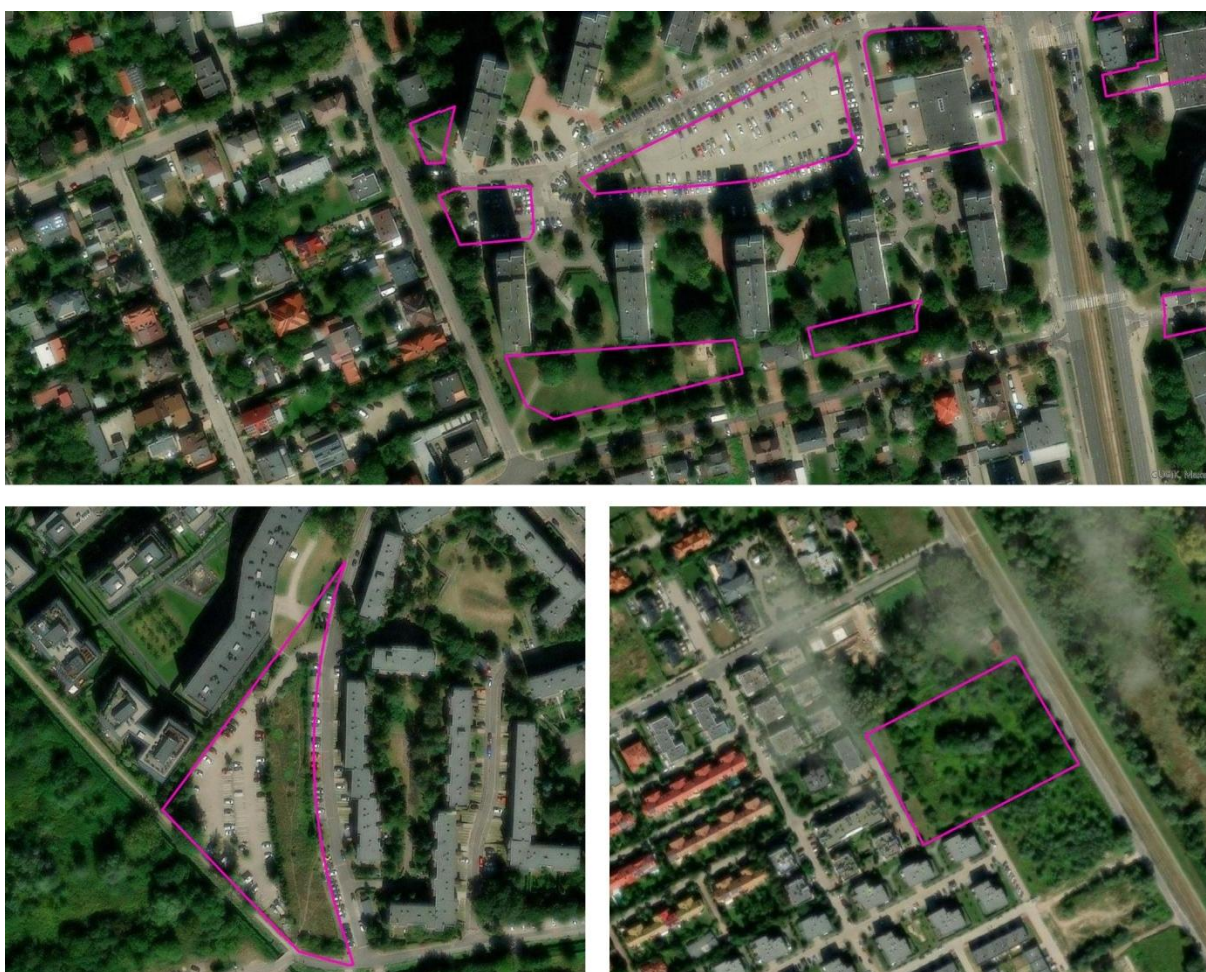
Obszary skategoryzowano na siedem różnych typów i oceniono możliwość poddania ich zabudowie lub transformacji funkcjonalno-przestrzennej:

1. tereny rekreacyjne – dziedzińce i wnętrza osiedli, zieleń osiedlowa, która nie powinna być zabudowywana;
2. tereny służące jako drogi – które nie powinny być zabudowywane;
3. tereny mieszane, częściowo pod zabudowę lub transformację – na których występują tereny rekreacyjne lub drogi, ale również parkingi, czy małe tereny usługowe, które po dalszej analizie można by wyznaczyć fragment do transformacji lub wprowadzić nową zabudowę;
4. tereny usługowe – na których zlokalizowano pawilony handlowe i parkingi, które po dalszej analizie można by wskazać do transformacji przestrzennej, przebudowy, dogęszczenia;
5. tereny parkingów i garaży – tereny w głównej mierze utwardzone, parkingi, które po dalszej analizie można by wskazać do transformacji przestrzennej, przebudowy;
6. tereny nieużytków – działki do zabudowy (w niektórych przypadkach place budowy);
7. tereny ogródków działkowych (jeden przypadek), których status wymagałby dalszej weryfikacji.

Tereny rekreacyjne i drogowe stanowiły kolejno 30,6% i 3% analizowanych terenów. Tereny mieszane objęły 22,8%. Tereny ocenione jako możliwe do transformacji obejmowały parkingi oraz centra usługowe i objęły kolejno – 21,2 i 14,8%. Tereny gotowe do zabudowy stanowiły 6,6%. Tereny ogródków działkowych, których status należałoby zweryfikować, wystąpiły w jednym miejscu i stanowiły 1% terenów.



Il.11 Wynik analizy gruntów spółdzielczych, podział wg. typów. W analizie uwzględniono grunty niezabudowane lub zabudowane budynkami usługowymi. Ze względu na nieprecyzyjne dane, analiza jest niekompletna. Opracowanie własne.



Il.12 Przykładowe działki z wybranych typów. Od góry od lewej - grunty spółdzielcze parkingi, pawilony handlowe i rekreacyjne; grunty spółdzielcze mieszane (parkingi i rekreacyjne); grunty spółdzielcze nieużytki. Opracowanie własne na podstawie danych z Biura Geodecji i Katastru m.st. Warszawa.

6.3. Grunty spółdzielcze o potencjale do zabudowy i transformacji

Opis typów użytkowania gruntów spółdzielczych

Powyższa analiza niepełnych i nieprecyzyjnych danych z ewidencji gruntów oraz rzeczywistego sposobu użytkowania gruntów, pozwoliła naszkicować obraz sytuacji w jaki sposób użytkowane są grunty spółdzielcze niezbudowane lub zabudowane budynkami usługowymi i technicznymi. W dużym stopniu tereny te przeznaczone są pod zielenią osiedlową lub pod drogi. Tego typu tereny nie powinny być zabudowywane. Do dalszej analizy wybrano pozostałe typy, które mogą podlegać zabudowie lub transformacji funkcjonalno-przestrzennej.

- Tereny usługowe (pawilony usługowe)

Stanowiły znaczną część analizowanych działek. Są to obszary na których zlokalizowane są najczęściej pawilony handlowe, czasem otoczone parkingami. W wielu przypadkach pawilony handlowe są w złym stanie technicznym i wymagają remontów. Są również lokalizowane w bliskiej odległości od przystanków transportu publicznego. Planowane były najczęściej jako lokalne centra osiedli – oznacza to, że są to istotne przestrzenie w mieście i powinny cechować się wysoką jakością przestrzeni. Przy ich transformacji funkcjonalnej i dodaniu zabudowy mieszkaniowej, istotne jest zachowanie funkcji publicznych i usługowych w takich lokalizacjach.

- Tereny parkingów

Tereny parkingów stanowiły znaczną część analizowanych działek, obejmują tereny parkingów powierzchniowych i garaży. Były to tereny w głównej mierze utwardzone. Widać, że są one użytkowane przez mieszkańców, co może oznaczać duże przywiązanie mieszkańców do obecnego sposobu użytkowania i niechęć jego zmiany. Cechuje je słaba efektywność wykorzystania terenu – parkingi zajmują dużą przestrzeń, choć mogłyby być zorganizowane w ramach garaży wielopoziomowych lub garaży podziemnych.

- Tereny nieużytków

Tereny nieużytków obejmowały działki budowlane, w niektórych przypadkach będące już obecnie placami budowy. Była ich niewielka ilość, w związku z tym skala ich wykorzystania jest ograniczona, a realizowane na nich inwestycje nie wpłyną znacząco na sytuację mieszkaniową

w Warszawie. Fakt, że działki nieużytkowane w 2022 roku (data zdjęć satelitarnych użytych do analizy), są dziś zabudowywane, wskazuje na to, że spółdzielnie mają często plany inwestycyjne dla tego typu terenów.

- Tereny mieszane

Na terenach mieszanych występowały w części tereny rekreacyjne lub drogi, a w części parkingi, czy pawilony usługowe. Musiałyby być analizowane w zależności od konkretnego przypadku.

W ramach analizy nie uwzględniono działek zabudowanych budynkami mieszkaniowymi, które mogłyby zostać dogęszczone nową zabudową. Chociaż nowa zabudowa może być pożądana z punktu widzenia urbanistycznego i transformacji przestrzennej, to sytuacja własnościowa takich działek sprawia, że tego typu inwestycje są w praktyce niemożliwe do przeprowadzenia. Jak to zostało opisane w rozdziale 5.5., w budynkach mieszkaniowych najczęściej wydzielono własność pojedynczych lokali, która daje udział własnościowy w gruncie. To oznacza, że spółdzielnia nie jest jedynym właścicielem takiej działki, a na prowadzenie inwestycji musieliby zgodzić się wszyscy współwłaściciele. Przykład niepowodzenia tego typu inwestycji omówiono jako typ działki do reparcelacji.

Przykładowe działki

Przykładowe działki z każdego z wymienionych typów zostały wybrane z danych przekazanych ze spółdzielni, z którymi były przeprowadzone wywiady pogłębione, przedstawione w kolejnym 7. rozdziale pracy.

a. Pawilony usługowe

Pawilony zrealizowane w latach 70 i 80, często znajdują się dziś w złym stanie technicznym. Tak było również w przypadku analizowanej działki. Po uchwaleniu planu miejscowego MPZP Sadyba Pn cz. I. przewidziano w tym miejscu zabudowę mieszkaniową wielorodzinną z usługami w parterze. Zmiana przeznaczenia działki wpłynęła na zwiększenia wartości działki i podniesienia przez miasto opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. W związku z dużymi kosztami utrzymania stat quo spółdzielnia podjęła decyzję o rozpoczęciu na tym terenie planowania inwestycji. Po zrealizowaniu zabudowy mieszkaniowej, zgodnie z ustawą z 2018 roku²⁰⁴, użytkowanie wieczyste zostanie przekształcone we własność, tym samym spółdzielnia nie będzie ponosić kosztów opłaty z tytułu użytkowania. Spółdzielnia planuje w tym miejscu realizację zabudowy mieszkalnej z lokalami usługowymi w parterze. Inwestycja powstanie w modelu deweloperskim, a uzyskany przychód zostanie zainwestowany w istniejący zasób spółdzielni. Lokale usługowe pozostaną we własności spółdzielni, chociaż zmiana wielkości powierzchni lokali i kosztów najmu będzie najprawdopodobniej wiązała się z wymianą najemców.



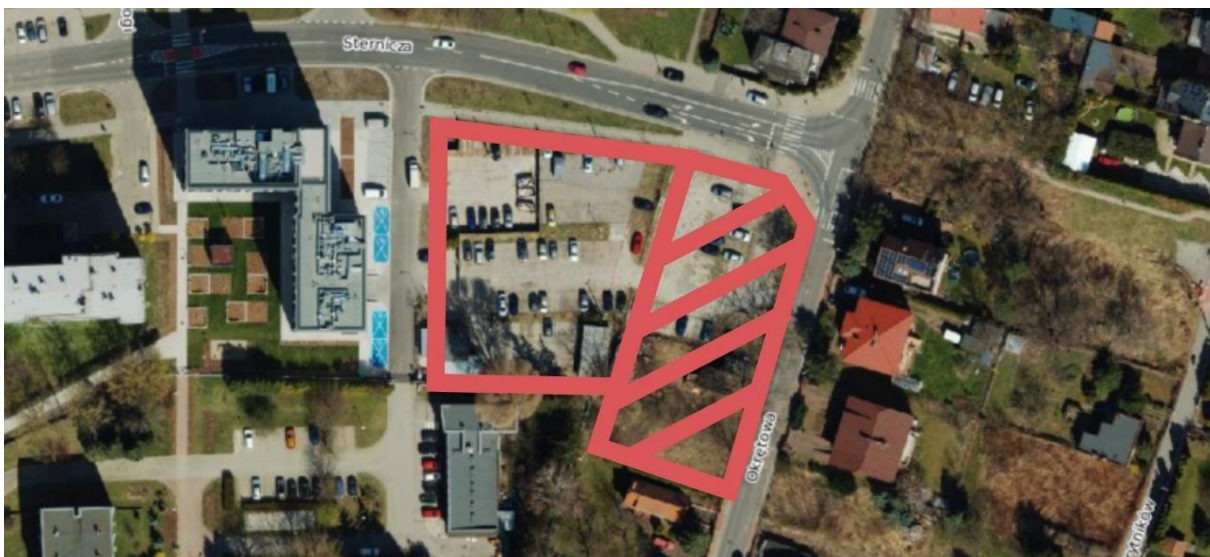
Il.13 Planowana inwestycja na Sadybie, działka przy skrzyżowaniu ul. Sobieskiego i Limanowskiego, zaznaczenie obszaru inwestycyjnego oraz zapisów MPZP Sadyba Pn cz. I. Na podstawie: mapa.um.warszawa.pl

²⁰⁴ „Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów”, op. cit.

b. Parkingi

Parkingi powierzchniowe są mało efektywnym sposobem na wykorzystanie bardzo dobrze położonych działek. Rozległe utwardzone tereny zajęte przez samochody nie są też atrakcyjne pod względem jakości urbanistycznej miasta. Jednak przeprowadzanie zmian w kwestii lokalizacji i ilości miejsc parkingowych budzi kontrowersje wśród członków spółdzielni, nawet w przypadkach kiedy spółdzielnia zobowiązuje się zrealizować taką samą liczbę miejsc postojowych o wyższym standardzie, np. w garażach podziemnych lub parkingach wielopoziomowych (przypadek SM Lazurowa, MSM Energetyka).

„Społecznie zarządzane parkingi” w wyniku długotrwałych negocjacji udaje się niekiedy przeznaczyć na bardziej efektywne funkcje, oferując jednocześnie spółdzielcom miejsca postojowe w innych lokalizacjach. Spółdzielnia Mieszkaniowa Lazurowa planuje realizację garażu wielopoziomowego z lokalami usługowymi w parterze, który ma powstać w miejscu istniejącego parkingu naziemnego. Spółdzielni udało się również zlikwidować inny teren parkingu, na którym zrealizowała budynek mieszkaniowo-usługowy z garażem podziemnym przy ul. Sterniczej 125a (patrz ilustracja). Podobną inwestycję, garaż wielopoziomowy z preferencyjnymi stawkami dla osób wcześniej korzystających z miejsc postojowych na działce spółdzielni realizuje RSM Praga. Inwestycja ta spotkała się z odmienną reakcją członków spółdzielni, którzy w większości pozytywnie odnoszą się do planowanych zmian.



Il.14 Inwestycja realizowana przez SM Lazurowa na terenie dawnego parkingu powierzchniowego przy ul. Sterniczej (obecnie inwestycja w trakcie odbiorów do użytkowania). Obok (zaszraflowane) działki wykupione przez spółdzielnię od właścicieli prywatnych pod realizację kolejnej inwestycji. Widok terenu z 2022 r. Źródło: mapa.um.warszawa.pl

c. Nieużytki

Zgodnie z informacjami udzielanymi przez spółdzielnie podczas przeprowadzanych wywiadów, w Warszawie spółdzielnie mają niewiele działek nieużytkowanych, które już teraz nadają się do zabudowy. Większość takich działek została już zagospodarowana. Działki nieużytkowane, na których mogłaby powstać nowa zabudowa mieszkaniowa, mają najczęściej nieuregulowaną sytuację własnościową.

Zdarza się, że obecnie część działek nieużytkowanych zostało nabytych przez spółdzielnie do przeprowadzenia inwestycji i jest już w procesie przygotowywania projektów budowlanych, ale jeszcze przed rozpoczęciem budowy. Spółdzielnie są zainteresowane nabywaniem działek w sąsiedztwie swojego obecnego zasobu. Mają możliwość prowadzenia długotrwałych procesów zakupu gruntów, zakładających np. skup udziałów od różnych właścicieli (przypadek SM Lazurowa dla działek przy Okrętowej, SMS Energetyka dla działki na tyłach inwestycji ul. Polski Walczącej 2). Spółdzielnia RSM Praga startuje w przetargach na zakup działek miejskich lub kupuje grunty od właścicieli prywatnych, choć większość realizowanych przez spółdzielnię inwestycji powstaje na gruntach przekazanych im przez państwo w latach 70. i 80.



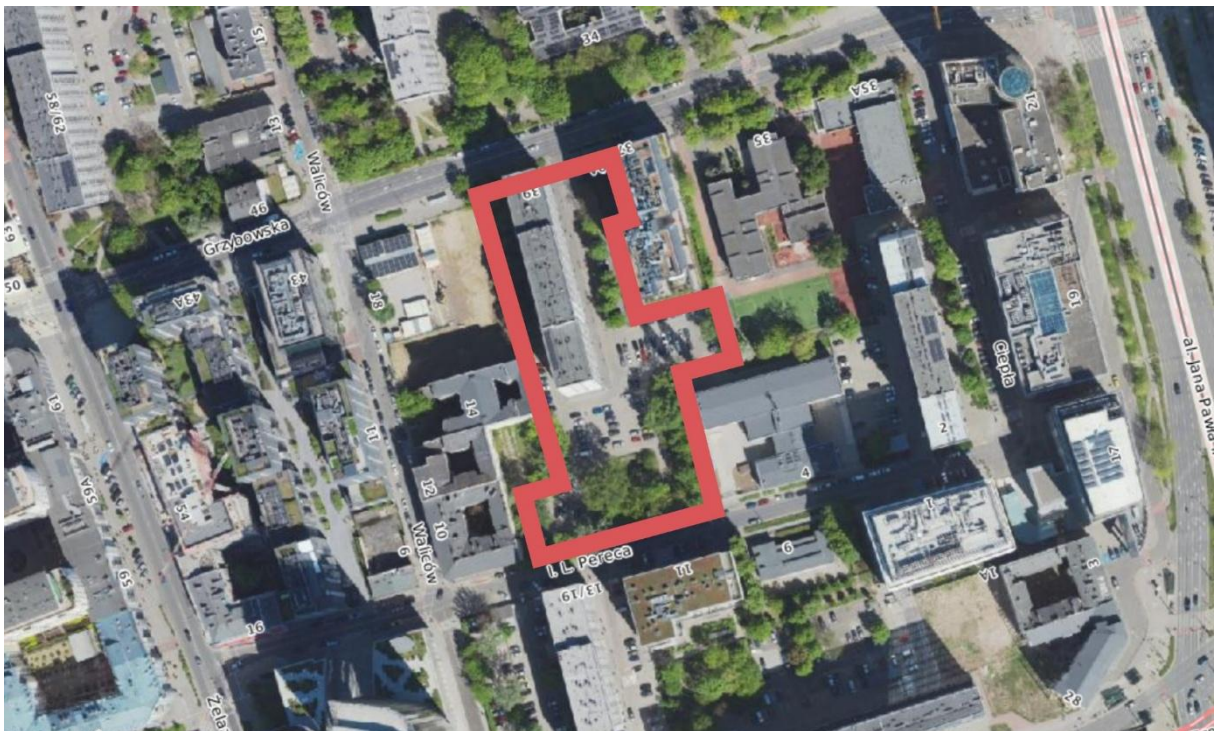
Il.15 Teren inwestycji RSM Praga przy ulicy Barkocińskiej 3 (obecnie inwestycja zrealizowana). Widok terenu z 2022 r. Źródło: mapa.um.warszawa.pl

d. Działki do reparcelacji

Potencjałem inwestycyjnym mogą wykazywać się również się działki zabudowane, ale na tyle duże, że można by wydzielić z nich działkę inwestycyjną. Spółdzielnie wybrane do wywiadów nie stwierdzają takich przypadków w swoich zasobach.

Procedura reparcelacji jest skomplikowana. Zazwyczaj w budynkach spółdzielczych przynajmniej część mieszkań jest przekształcona w odrębną własność, której przypada odpowiadający udział we własności działki. Podział lub uzyskanie pozwolenia na budowę wymagałoby zgody wszystkich współwłaścicieli, którzy nie zawsze są znani (np. jeśli trwają procesy spadkowe).

Przykładem nieudanej reparcelacji jest działka należąca w znacznej większości do Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej Wolska Żelazna Brama (dysponującej ponad 70% własności mieszkań, przy 30% wyodrębnionych). Na południowej części działki mogłaby powstać zabudowa mieszkaniowa uzupełniająca pierzeję od strony ulicy, jednak nie udało się uzyskać zgody wszystkich właścicieli na przeprowadzenie takiej inwestycji.



Il.16 Przykład działki przy Grzybowskiej 39 w Warszawie, Źródło: mapa.um.warszawa.pl

6.4. Wnioski z analizy

Analiza wykazała, że spółdzielnie mieszkaniowe w Warszawie dysponują gruntami, które mogłyby zostać poddane transformacji funkcjonalno-przestrzennej. Największym potencjałem wykazują się dwa typy takich gruntów – grunty na których zlokalizowane są pawilony usługowe i parkingi. W obu przypadkach obecne zagospodarowanie terenu jest nieefektywne (niskie pawilony lub parkingi powierzchniowe) oraz nie jest wartościowe pod kątem użytkowania przestrzeni.

Centra lokalne modernistycznych osiedli

Pawilony usługowe były zaplanowane jako lokalne centra usługowe, które mają strategiczną rolę w rozwoju miasta. W programie Warszawskie Centra Lokalne przygotowanym przez Stowarzyszenie Architektów Polskich zdiagnozowano:

Istniejące w sieci przestrzeni publicznych obszary węzłowe, które miałyby szanse stać się centrami lokalnymi, są na ogół nieukształtowane, a ich program usługowy jest niepełny. Ten niezrealizowany potencjał utrudnia rozwój lokalnego życia społecznego czy zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkańców²⁰⁵.

Jako jedną z kluczowych cech dobrego centrum lokalnego SARP podaje wielofunkcyjność. Tym samym zastąpienie pawilonów handlowych będących często w złym stanie technicznym, zabudową wielofunkcyjną handlowo-usługowo-handlową byłoby bardzo korzystne dla rozwoju miasta.

Spółdzielnie mieszkaniowe są idealnymi partnerami dla m.st. Warszawy do przeprowadzenia procesów podnoszenia jakości przestrzeni i funkcjonowania centrów lokalnych osiedli modernistycznych.

²⁰⁵ Warszawskie Centra Lokalne | Oddział Warszawski SARP, 16.02.2015, https://sarp.warszawa.pl/sarp_warsztat/warszawskie_centra_lokalne/ (data dostępu 4.02.2026)

Osiedlowe parkingi

Drugim typem gruntów, które mogłyby zostać poddane transformacji funkcjonalno-przestrzennej są tereny parkingów powierzchniowych. Przekształcenia takich obszarów powinny zostać uwzględnione w ramach kształtowania zrównoważonej polityki parkingowej miasta.

Efektywne wykorzystanie terenów parkingów nie musi wiązać się z likwidacją miejsc postojowych, ale zlokalizowanie ich w garażach wielopoziomowych uzupełnione o lokale usługowe oraz biura lub umieszczenie ich w garażach podziemnych nowych inwestycji.

Współpraca przy rozwoju miasta

Władze samorządowe powinny współpracować ze spółdzielniami mieszkaniowymi przy realizowaniu strategii podnoszenia jakości przestrzeni centrów lokalnych oraz przy kształtowaniu zrównoważonej polityki parkingowej. Zaletą takiej współpracy jest możliwość realizacji projektów w długim horyzoncie czasowym, z uwzględnieniem zmian w dokumentach planistycznych, konsultacji społecznych, a w razie potrzeby także zmiany legislacji na poziomie krajowym.

Procesy mogłyby być prowadzone stopniowo, w oparciu o istniejące narzędzia, przy jednoczesnym zabezpieczeniu przeznaczenia terenów pod budownictwo społeczne. Takie podejście sprzyjałoby poprawie jakości istniejącej przestrzeni zgodnie z punktem widzenia dobrej urbanistyki, efektywności wykorzystania gruntów z dostępem do infrastruktury, jak i realizacji nowych przestrzeni publicznych. Wszystko to przy równoczesnej realizacji celów polityki mieszkaniowej miasta i państwa.

7. Analiza wybranych warszawskich spółdzielni mieszkaniowych

7.1. Kryteria wyboru przypadków i metodologia

Wybór przypadków

Kryteria przy wyborze spółdzielni mieszkaniowych do przeprowadzenia wywiadów były:

- lokalizacja na terenie m.st. Warszawa, w różnych dzielnicach;
- działalność inwestycyjna w okresie 2020-2025;
- spółdzielnie prowadzące działalność w różnych modelach;
- różna wielkość spółdzielni;
- zgoda na przeprowadzenie wywiadu (część spółdzielni odmówiła).

Wywiady pogłębione miały na celu analizę jakim zasobem gruntów dysponują spółdzielnie mieszkaniowe oraz jak wykorzystać jego potencjał. W związku z tym do wywiadów wybrano spółdzielnie mieszkaniowe, które w latach 2020-2025 realizowały nowe inwestycje w modelach opisywanych w rozdziale 5.6. W wybranym przedziale czasowym w Warszawie nie powstała ani jedna inwestycja w modelu spółdzielczym lokatorskim, a więc wybrane spółdzielnie prowadziły inwestycje w modelu spółdzielczym własnościowym lub deweloperskim.

Spółdzielni mieszkaniowych prowadzących działalność inwestycyjną w Warszawie nie jest wiele. Według danych GUS w Warszawie w latach 2020-2024 powstało 569 mieszkań w modelu spółdzielczym własnościowym.²⁰⁶ Nie ma dostępnych danych statystycznych dotyczących realizowania przez spółdzielnie inwestycji w modelu deweloperskim. Zgodnie z dobrowolną ankietą przeprowadzoną przez Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP w latach 2020-2024 w Warszawie było 14 spółdzielni, przy czym 5 z nich realizowały mieszkania w modelu deweloperskim, a 9 w modelu spółdzielczym. Spośród tych spółdzielni wybrano dwie różniące

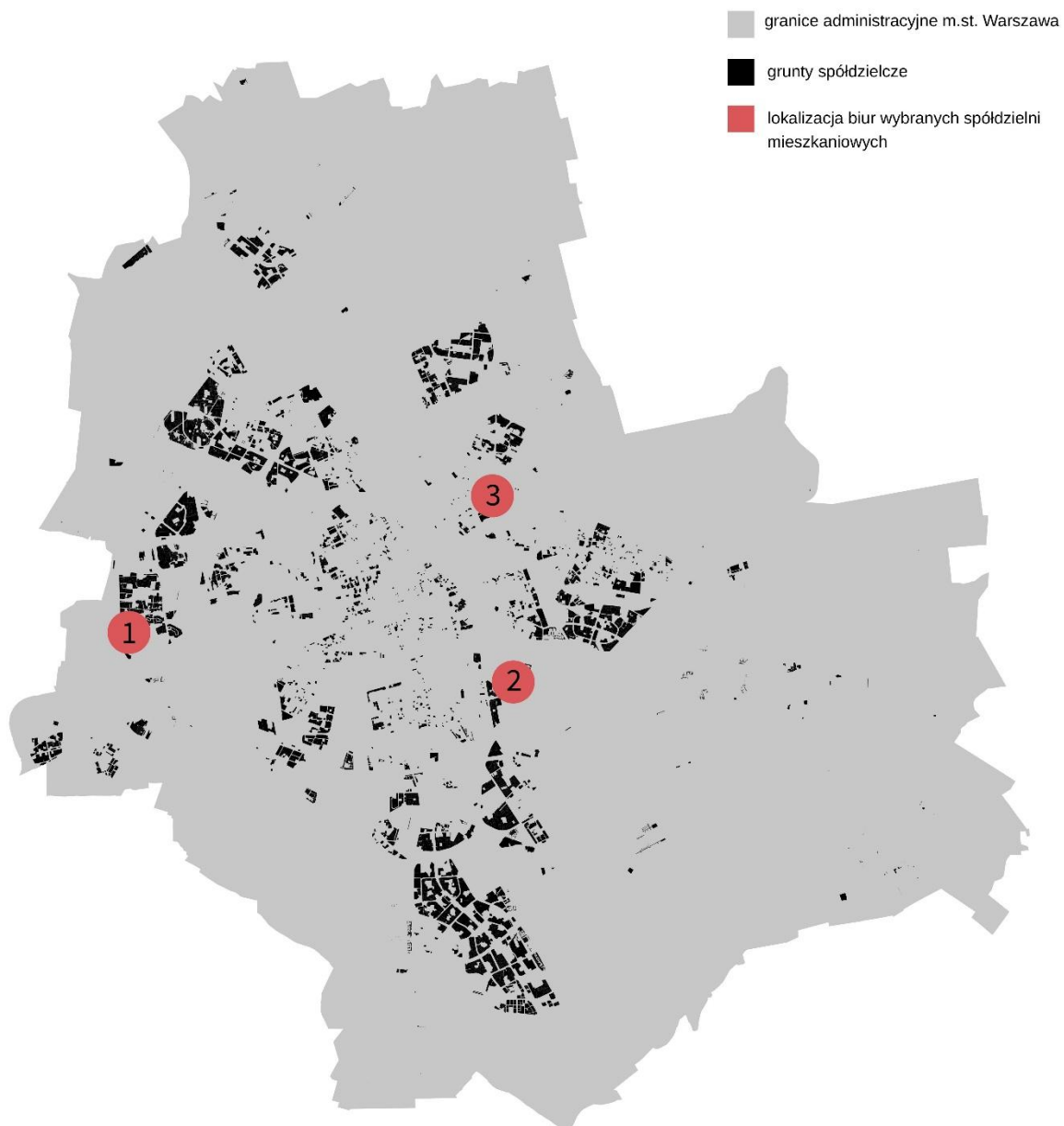
²⁰⁶ Według danych GUS z Banku Danych Lokalnych w 2020 roku powstało 40 mieszkań spółdzielczych, w 2021 ani jedno, w 2022 powstało ich 412, 1 2023 117, w 2024 ani jedno, nie ma jeszcze danych za rok 2025.

się wielkością i lokalizacją działalności – Międzyzakładową Spółdzielnię Mieszkaniową Energetyka oraz Spółdzielnię Mieszkaniową Łazurowa.

Spoza zgłoszonych w ankiecie spółdzielni wybrano również Robotniczą Spółdzielnię Mieszkaniową Praga, działającą głównie na obszarze dzielnicy Praga Północ i Targówek, która realizuje inwestycje w modelu deweloperskim. Spółdzielnia realizowała inwestycje w modelu spółdzielczym lokatorskim przed 2011 rokiem.

Zestawienie wybranych spółdzielni mieszkaniowych.

Spółdzielnia mieszkaniowa	Uwarunkowania działalności		Działalność inwestycyjna		
	l. lokali mieszkalnych	lokalizacja	l. lokali mieszkalnych zrealizowanych w latach 2020-2025	l. lokali mieszkalnych w realizacji lub planowanych	Model
Spółdzielnia Mieszkaniowa Łazurowa	1.448	Bemowo, Warszawa	104	10 + garaż i lokale usługowe	Spółdzielcze własnościowe
Międzyzakładowa Spółdzielnia Mieszkaniowa Energetyka	19.149	Mokotów, Warszawa	329	214 + dom kultury	Spółdzielcze własnościowe oraz deweloperski
Robotnicza Spółdzielnia Mieszkaniowa Praga	16.482	Praga Pn, Targówek, Warszawa	283	193 + garaż i lokale usługowe	Deweloperski



Il.17 Lokalizacja biur trzech wybranych spółdzielni mieszkaniowych na tle gruntów spółdzielczych w Warszawie.
1 – Spółdzielnia Mieszkaniowa Łazurowa; 2 – Międzyzakładowa Spółdzielnia Mieszkaniowa Energetyka;
3 – Robotnicza Spółdzielnia Mieszkaniowa Praga. Opracowanie własne.

Sposób przeprowadzania wywiadów pogłębionych

Wywiady przeprowadzono w lutym 2025 roku, dodatkowo dane dotyczące działalności inwestycyjnej zostały zaktualizowane w grudniu 2025. Wnioski z nich zostały także wykorzystane w ekspertyzie przygotowanej we współpracy z Instytutem Rozwoju Miast i Regionów na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. Ekspertyza dotyczyła zasadności oraz możliwości przekazywania gruntów z Krajowego Zasobu Nieruchomości²⁰⁷ spółdzielniom mieszkaniowym na preferencyjnych warunkach, a także potencjalnych modeli współpracy wspierających rozwój budownictwa mieszkaniowego realizowanego przez spółdzielnie mieszkaniowe.

Wywiad pogłębiony zakładał otwarty charakter pytań opartych na częściowo ustrukturyzowanym scenariuszu. Dzięki temu uzyskane w ten sposób informacje były bardziej wszechstronne, a w ramach prowadzenia rozmowy można było zgłębić nowo pojawiające się kwestie²⁰⁸. Tym samym narzędzie to okazało się przydatne przy analizie tak złożonej problematyki.

Tematem wywiadów była działalność inwestycyjna, w tym w szczególności dostęp i sposób gospodarowania zasobem gruntów spółdzielczych. Scenariusz rozmowy podzielony był na trzy części:

- sposób prowadzenia inwestycji i wykorzystania gruntów od 2020 (dotychczasowa działalność spółdzielni i gospodarka gruntami);
- planowane inwestycje i wykorzystanie gruntów (przyszłość działalności spółdzielni);
- potencjalnych zmian, które umożliwiłyby realizację przez spółdzielnie mieszkań społecznych oraz wykorzystanie posiadanych gruntów.

²⁰⁷ Krajowy Zespół Nieruchomości (KZN) to państwowa osoba prawna działająca na podstawie *ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku o Krajowym Zespole Nieruchomości* (Dz.U. 2017 poz. 1529). Celem KZN jest gospodarowanie gruntami pochodzącymi głównie od spółek Skarbu Państwa i przeznaczanie ich pod społeczne inwestycje mieszkaniowe. Obecnie KZN współpracuje z nowo zakładanymi SIM-ami oraz gminami. Typowym przykładem tej współpracy jest wniesienie gruntu aportem do spółki SIM i przejęcie udziałów odpowiadających wartości tego gruntu. Do tej pory KZN nie współpracował ze spółdzielniami mieszkaniowymi, dlatego nie został szerzej omówiony w niniejszej pracy badawczej.

²⁰⁸ R. Miński, *Wywiad pogłębiony jako technika badawcza. Możliwości wykorzystania IDI w badaniach ewaluacyjnych*, „Przegląd Socjologii Jakościowej”, 2017, t.13, nr 3, s. 30–51.

7.2. Omówienie przypadków

(1) Spółdzielnia Mieszkaniowa Lazurowa

Metryczka – Spółdzielnia Mieszkaniowa Lazurowa

- Liczba członków: 1839
- Liczba lokali mieszkalnych: 1448
- Liczba lokali użytkowych: 296 (są to raczej powierzchnie użytkowe w najmie, zlokalizowane w 3 pawilonach handlowych oraz w budynkach mieszkalnych).
- Inwestycje w latach 2020-2025 – dwie inwestycje w sumie 104 lokali mieszkalnych plus lokale usługowe i garaże

Gospodarka gruntami i działalność inwestycyjna

Spółdzielnia realizuje pojedynczo jedną inwestycję po drugiej. Buduje w modelu spółdzielczym bez zaciągania zobowiązań finansowych (kredytów), w związku z tym nie musi uzyskiwać zgody walnego zgromadzenia członków. Gotówka za zakup lub transze wpłat z kredytów hipotecznych nabywców pozwalają realizować kolejne etapy budowy. Mieszkania kupują przede wszystkim (nawet w 70%) obecni członkowie spółdzielni, czyli osoby już posiadające mieszkanie, często kupują je dla członków swojej rodziny.

Obecni spółdzielcy nie pokrywają kosztów gruntu, ponieważ pokrywali opłaty za użytkowanie w bieżących opłatach, dla nowych osób jest on doliczony do kosztów inwestycji. Dlatego mieszkania kupowane przez członków spółdzielni są o ok. 30% tańsze od rynkowych, a dla nowych nabywców o ok. 10%.

Realizowane inwestycje to budynki mieszkaniowe z lokalami usługowymi i garażami. Spółdzielnia realizuje wyższy od minimalnego współczynnik parkingowy (np. 1.5 zamiast 1.2 miejsca na mieszkanie) sprzedając dodatkowe miejsca obecnym mieszkańcom.

Inwestycje realizowane są na gruntach w dzierżawie wieczystej przekazanych spółdzielni decyzją lokalizacyjną w latach 70. na nieużytkach oraz na terenie parkingu, chociaż likwidacja parkingu była trudna i budziła sprzeciw członków. Spółdzielnia prowadzi również nową

inwestycję na gruntach, które nabyła w ostatnich latach od właścicieli prywatnych (sąsiadujących z zabudowanym parkingiem). W ramach nowych inwestycji powstają tereny zielone i place zabaw otwarte dla wszystkich mieszkańców.

Plany inwestycyjne

Spółdzielnia planuje budowę garaży wielopoziomowych od strony ulicy Lazurowej z lokalami usługowymi na parterze, przestrzeniami biurowymi i klubem mieszkańca. Pozwoliłyby one na zabudowanie terenu zagospodarowanego dziś na parkingi naziemne.

Drugim projektem jaki planuje przeprowadzić spółdzielnia jest przebudowa centrum pawilonowego osiedla na budynki usługowo – mieszkaniowe. Część mieszkańców jest przeciwna temu projektowi, nie chcą zabudowy obok swoich bloków, a obecni najemcy boją się podwyżki czynszów. Na razie spółdzielnia nie uzyskała na ten teren decyzji o warunkach zabudowy, a miejscowy plan jest w przygotowaniu.

Trudności w prowadzeniu inwestycji związane są trudnymi uwarunkowaniami podejmowania decyzji w spółdzielni (np. sprzeciw części członków na walnym zebraniu w sprawie przebudowy parkingów, spółdzielcy którzy mają już mieszkania protestują przed dalszą zabudową, natomiast ci, którzy są potencjalnie zainteresowani kupnem, wyrażają zgodę).

Pożądane zmiany i ewentualny udział spółdzielni w realizacji budownictwa społecznego

Spółdzielnia oczekiwałaby bardziej stanowczych działań samorządu, który może wypowiadać użytkowanie wieczyste jeśli grunt nie jest wykorzystywany zgodnie ze swoim przeznaczeniem. To by motywowało spółdzielnię do realizacji inwestycji.

Spółdzielnia mogłaby realizować mieszkania lokatorskie jeśli pozostawałyby one w zasobie spółdzielni. Ważne dla spółdzielni jest prowadzenie inwestycji w okolicy swojego istniejącego zasobu.



Il.18 Zasób i inwestycje Spółdzielni Mieszkaniowej Lazurówka. Od lewej od góry: pawilony handlowo-biurowe przy ul. Siemiatyckiej; inwestycja mieszkaniowa spółdzielni przy ul. Sterniczej 125A, inwestycja mieszkaniowa spółdzielni przy ul. Sterniczej 127 – sąsiedztwo starego zasobu spółdzielni, inwestycja od dziedzina, otwarta (nieogrodzona) brama prowadząca do sąsiadujących bloków. Fot. Zofia Piotrowska

(2) Międzyzakładowa Spółdzielnia Mieszkaniowa Energetyka

Metryczka - Międzyzakładowa Spółdzielnia Mieszkaniowa Energetyka

- Liczba członków: 20.272
- Liczba lokali mieszkalnych: 19.149
- Liczba lokali użytkowych bez garaży: 417
- Inwestycje w latach 2020-2025 – dwie inwestycje 165 + 164, w sumie 329 lokali mieszkalnych plus 9 lokali usługowych i garaże

Gospodarka gruntami i działalność inwestycyjna

W 2022 roku spółdzielnia skończyła dużą inwestycję przy ul. Zwierzynieckiej, w trakcie jest budowa o podobnej skali przy ul. Polski Walczącej, z mieszkaniami, lokalami handlowymi i usługowymi oraz garażem podziemnym. W ramach tych inwestycji lokale usługowe pozostają we własności spółdzielni. Mieszkania sprzedawane są po kosztach realizacji inwestycji z doliczoną wartością udziałów w gruncie, szacowaną na podstawie wyceny miasta sporządzanej w ramach ustanawiania wysokości opłaty użytkowania wieczystego. Jest to rozwiązanie zachowawcze, bo bieżąca wycena rzeczoznawcy byłaby prawdopodobnie wyższa. Spółdzielnia szacuje, że cena m2 mieszkania była niższa od ceny rynkowej o ok. 2 tysiące złotych.

Inwestycje realizowane są na gruntach własnych, użytkowanych przez spółdzielnię od lat 70. i 80. XX wieku. Status własnościowy tych terenów przez długi czas pozostawał jednak nieuregulowany. Spółdzielnia wygrała w sądzie sprawę o nabycie prawa użytkowania wieczystego od miasta, wykazując wieloletnie władanie gruntem. Postępowanie toczyło się w ramach procedury repriwatyzacyjnej wszczętej przez prywatnych właścicieli, którzy również wykazywali roszczenia do tej działki. Ostatecznie odzyskali oni jedynie niewielki fragment terenu, który okazał się jednak wystarczający do blokowania inwestycji spółdzielczej. W związku z tym spółdzielnia podjęła decyzję o wykupie ich części terenu, na której planuje realizację klubu mieszkańca oraz parkingu.

Plany inwestycyjne

Dwie inwestycje (jedna na Sadybie, druga na Stegnach) są w fazie projektowej. Impulsem do rozpoczęcia planów inwestycyjnych był istotny wzrost opłat za użytkowanie wieczyste.

Po uchwaleniu miejscowego planu i zmianie przeznaczenia terenów pod zabudowę mieszkalną, czterokrotnie podniesiono opłaty za użytkowanie wieczyste. Opłata roczna wynosi 3% wartości rynkowej gruntu, co sumuje się do ok. 1.5 mln złotych rocznie za utrzymanie status quo. Po zrealizowaniu inwestycji mieszkaniowych użytkowanie wieczyste przekształcone zostanie we własność, a tym samym spółdzielnia nie będzie ponosić związanych z nim kosztów. Pawilony, które znajdują się na tych działkach są w złym stanie technicznym.

Inwestycje będą prowadzone w modelu deweloperskim. Zyski z inwestycji zainwestowane zostaną w transformację działki przy Konstancińskiej, na której znajduje się garaż w złym stanie technicznym. Planowana jest tam budowa garażu podziemnego, placu z zielenią i lokali na działalność usługowo-handlową.

Oponentem działalności prowadzenia inwestycji są dotychczasowi członkowie. Jeśli posiadają już mieszkania, to nie mają interesu w tym, żeby realizować nowe w ich okolicy. Choć walne zebranie członków wyraziło zgodę na prowadzenie inwestycji, to każdy z realizowanych projektów wywoływał sprzeciw pojedynczych mieszkańców, nawet budowa domu kultury. Projekt na Sadybie opóźniony jest o dwa lata ze względu na sprzeciw grupy mieszkańców, która postulowała remont pawilonów i dwa razy zaskarżyła uchwałę walnego zebrania.

Pożądane zmiany i ewentualny udział spółdzielni w realizacji budownictwa społecznego

Spółdzielnia nie korzystała do tej pory z preferencyjnych kredytów BGK, ani nie realizowała inwestycji Społecznego Budownictwa Czynszowego. Natomiast jest zainteresowana takimi projektami. Budownictwo społeczne jest misją spółdzielni, dlatego nie musi na nim zarabiać, ale nie może też ponosić z tego powodu dodatkowych kosztów. MSM Energetyka ma możliwości organizacyjne do prowadzenia inwestycji w skali ok. 500 mieszkań rocznie. To wymagałoby jednak wzmocnienia uprawnień zarządu w zakresie realizacji nowych inwestycji, tak aby sprzeciwu mieszkańców znacząco nie opóźniały budowy.

Potencjał spółdzielni mieszkaniowych leży w obszarze budownictwa społecznego w systemie budowy mieszkań lokatorskich, bez możliwości wykupu. Mieszkania własnościowe powinny pozostać domeną rynku. Dla spółdzielni korzystne jest zwiększenie zasobu mieszkaniowego, który trwale pozostaje jej własnością, bo obniża to koszty jej działalności.



Il.19 Zasób i inwestycje Międzyzakładowej Spółdzielni Mieszkaniowej Energetyka. Od góry – biura spółdzielni przy ul. Zwierzynieckiej, zasób mieszkaniowy z lat 70. i parkingi na Stegnach, inwestycja mieszkaniowa spółdzielni przy ul. Polski Walczącej 2. Fot. Kuba Rodziewicz

(3) Robotnicza Spółdzielnia Mieszkaniowa Praga

Metryczka - Robotnicza Spółdzielnia Mieszkaniowa Praga

- Liczba członków: 19.617
- Liczba lokali mieszkalnych: 16.482
- Liczba lokali użytkowych z garażami zarządzanych przez spółdzielnię 644
- Inwestycje w latach 2020-2025 ok. 370 lokali mieszkalnych i lokale usługowe

Gospodarka gruntami i działalność inwestycyjna

Spółdzielnia od momentu powstania nieprzerwanie realizuje nowe budynki mieszkaniowe oraz remontuje swój zasób. Od 1993 roku zrealizowała 3 tysiące nowych mieszkań, lokale użytkowe, czy budynek garażu wielostanowiskowego. Inwestycje te prowadzone były w różnych modelach, głównie deweloperskim (na sprzedaż na rynku), ale także na przykład najmu z dojściem do własności (kredytowanego z banku spółdzielczego). W latach 2003 – 2007 zrealizowała cztery budynki z mieszkaniami na społeczny najem w ramach finansowania z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Zmiany legislacyjne opisane w rozdziale 5.3. i 5.6. umożliwiły wykup tych mieszkań, ale bez uwzględnienia kosztów nabycia działki i budowy miejsc garażowych. Ostatecznie te koszty te musiała ponieść spółdzielnia.

Mieszkania nabywają najczęściej osoby spoza spółdzielni, choć członkom przysługuje niewielka zniżka. Mieszkania w spółdzielni przeznaczone były dla robotników i obecni członkowie nie są osobami zamożnymi, dlatego niewielu z nich jest zainteresowanych kupnem kolejnego mieszkania.

Plany inwestycyjne

Spółdzielnia nie ma problemów z protestami mieszkańców przy prowadzeniu inwestycji, którzy są informowani na walnym zgromadzeniu już na etapie pierwszych planów inwestycyjnych. Obecnie planowana jest budowa garażu wielopoziomowego z lokalami usługowymi na miejscu obecnego parkingu. Jego obecni użytkownicy będą mieć preferencyjne warunki przy nabywaniu miejsc w nowym garażu, co wpływa na to, że nie oprostestowują inwestycji.

Spółdzielnia wkłada dużo wysiłku w komunikację ze swoimi członkami np. za pomocą gazetek, ankiet, maili.

Ze względu na swoją skalę i ciągłą działalność inwestycyjną spółdzielnia dysponuje własnymi środkami finansowymi. Buduje mieszkania deweloperskie, które sprzedaje na rynku. Zyski z inwestycji trafiają na fundusz remontowy oraz fundusz zasobowy. Ze środków znajdujących się w funduszu zasobowym kupowane są działki pod nowe inwestycje.

Wiele nowych inwestycji zrealizowanych było na działkach własnych, przekazanych spółdzielni jeszcze w okresie PRL-u, jednak spółdzielnia ma coraz mniej dostępnych działek budowlanych. Spółdzielnia kupuje grunty od prywatnych właścicieli lub w ramach przetargów, ale najczęściej przegrywa licytacje z deweloperami. Nadal część terenów użytkowanych przez spółdzielnie ma niejasną sytuację własnościową, gdyby udało się ją uregulować, byłyby to działki pod potencjalne inwestycyjne.

Pożądane zmiany i ewentualny udział spółdzielni w realizacji budownictwa społecznego

Problemem jest niestabilność otoczenia regulacyjnego (jak z prywatyzacją mieszkań budowanych z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego) oraz brak transparentnej interpretacji przepisów. Nie ma woli współpracy samorządu ze spółdzielniami, przestał funkcjonować zespół przy urzędzie miasta do spraw wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych.

W ocenie spółdzielni same kredyty i dopłaty nie będą wystarczającą zachętą do budowy – potrzeba lepszego dostępu do gruntów, uproszczenia procedur i rozliczeń finansowych. Dobrym pomysłem jest przywrócenie użytkowania wieczystego, które pozwala rozłożyć początkowe koszty gruntu, ale korzystne byłyby też grunty sprzedawane po preferencyjnych cenach.



Il.20 Zasób i inwestycje Robotniczej Spółdzielni Mieszkaniowej Praga. Od góry od lewej – inwestycja mieszkaniowa przy ul. Kuflewskiej (przebudowa terenu z pawilonem handlowym), inwestycja przy Barkocińskiej 3 (zabudowa działki nieużytkowanej) oraz inwestycja przy ul. Witebska 2,2A,4 (przebudowa terenu z pawilonem handlowym). Fot. Łukasz Gierczak

7.3. Wnioski z wywiadów

Diagnoza głównych przeszkód w prowadzeniu inwestycji przez spółdzielnie mieszkaniowe.

Uwarunkowania społeczne. Obecni członkowie przystępowali do spółdzielni mieszkaniowych w okresie, kiedy była to jedyna opcja zdobycia mieszkania. Nie spełniało to podstawowej zasady spółdzielczości – dobrowolności uczestnictwa w tym modelu. Po latach braku nowych inwestycji, członkowie nie postrzegają już spółdzielni mieszkaniowych jako podmiotów budujących nowe mieszkania, a jedynie zarządzających istniejącym zasobem.

Obecni członkowie, którzy mają już zaspokojoną potrzebę mieszkaniową, nie mają motywacji do prowadzenia kolejnych inwestycji przez ich spółdzielnie w swoim najbliższym otoczeniu (podejście zwane NIMBY – not in my backyard). Aby nowe inwestycje były dla nich zasadne muszą jasno rozumieć własny interes (np. zysk z inwestycji przeznaczony na podniesienie jakości przestrzeni wspólnej) oraz postrzegać proces jako transparentny i uwzględniający ich potrzeby (jasno komunikowany, na wczesnych etapach koncepcyjnych). To nie chroni spółdzielni przed sprzeciwami pojedynczych mieszkańców, którzy wykorzystując długotrwałe procedury sądowe, mogą znacznie opóźniać realizację inwestycji.

Doświadczenia przeanalizowanych spółdzielni należy uzupełnić o dodatkowe przykłady. Zdarza się, że spółdzielnie mieszkaniowe planują inwestycje na terenach rekreacyjnych, zaburzające ład urbanistyczny, w bardzo bliskim sąsiedztwie istniejących budynków mieszkaniowych lub prowadzą je w sposób nietransparentny. W takich przypadkach sprzeciw członków spółdzielni i mieszkańców może być uzasadniony.

Legislacja, która zniechęca, a nie motywuje. Zmienność regulacji oraz ciągła presja prywatyzacji sprawia, że spółdzielnie nie mogą długofalowo planować swoich inwestycji w ramach modeli takich jak budownictwo społeczne, czy najem.

Brak wsparcia finansowego i organizacyjnego. Pomimo tego, że spółdzielnie mieszkaniowe są podmiotami działającymi nie dla zysku nie mają, żadnych preferencji (np. podatkowych) w zakresie prowadzenia inwestycji.

Brak współpracy z samorządem. Pomimo tego, że spółdzielnie prowadzą działalność kulturalną i społeczną, zarządzają otwartymi i publicznymi terenami rekreacyjnymi na gruntach spółdzielczych (czyli realizują zadania i polityki gminy), żadna ze spółdzielni nie otrzymała w tym zakresie wsparcia od samorządu. Zaprzestano organizowania spotkań zespołu przy urzędzie miasta do spraw wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych (Zespół ds. wspierania i koordynowania inicjatyw Spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych), który był przestrzenią komunikacji pomiędzy spółdzielniami a władzami samorządowymi.

Należy dodać, że w kwietniu 2025 roku, niecałe dwa miesiące po przeprowadzeniu wywiadu, prezydent m.st. Warszawa powołał pełnomocniczkę ds. wspierania i koordynowania inicjatyw spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych.

Odbudowa społecznego wymiaru budownictwa spółdzielczego.

Tańsze mieszkania dla obecnych właścicieli mieszkań. Z punktu widzenia prowadzenia polityki mieszkaniowej ułatwienia w dostępie do mieszkań powinny mieć osoby, które mają niezaspokojoną potrzebę mieszkaniową – czyli nie mają mieszkania. W ramach inwestycji realizowanych przez spółdzielnie jest odwrotnie. Członkowie spółdzielni, czyli osoby już dysponujące mieszkaniami, mają możliwość nabycia mieszkań po niższej cenie – niezależnie czy ma być to mieszkanie dla rodziny, czy np. na wynajem. To działanie wbrew idei spółdzielni mieszkaniowej, która ma zapewniać otwartość tego zasobu na nowych członków.

Mieszkania spółdzielcze podlegają spekulacji. W ramach obecnych przepisów mieszkanie spółdzielcze, kupione na preferencyjnych warunkach, może zaraz po zakupie zostać sprzedane na rynku po wyższej cenie.

Mieszkania spółdzielcze podlegają prywatyzacji. Inwestycje mieszkaniowe prowadzone przez spółdzielnie powstawały w ramach programów budownictwa społecznego, zostały częściowo sprywatyzowane. Co gorsza, w wyniku tej prywatyzacji spółdzielnia poniosła dodatkowe koszty. Spółdzielnie nie mają żadnej podmiotowości w zakresie decydowania o zarządzaniu swoim zasobem – zgodnie z prawem nie mogą odmówić przekształcenia najmu we własność. To nie tylko negatywnie wpływa na możliwości realizowania przez nich szerszych polityk mieszkaniowych, ale również podważa niezależność samych spółdzielni.

Potrzeba reformy i rozwijania nowych modeli. Niniejsza analiza wskazuje na potrzebę znaczącej reformy prawnej spółdzielczości mieszkaniowej. W obecnym stanie rzeczy, prowadzenie działalności inwestycyjnej przez spółdzielnie ma sens – pozwala gromadzić środki na remonty istniejącego zasobu, realizację przestrzeni pod działalność społeczną lub kulturalną, czy w niektórych przypadkach znacząco poprawia jakość przestrzeni – to nie realizuje jednak założeń polityki mieszkaniowej. Istnieje potrzeba zmian legislacyjnych, wprowadzenia programów mieszkaniowych dedykowanych spółdzielniom, które mogą zapewnić społeczny wymiar realizowanym mieszkaniom.

Nowe możliwości prawne. Wywiady zostały przeprowadzone w lutym 2025 roku, pół roku przed tym jak dokonano zmiany ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U. 2025 poz. 1077). Nowe przepisy umożliwiają spółdzielniom mieszkaniowym korzystanie z preferencyjnego finansowania w celu realizacji społecznych mieszkań czynszowych bez możliwości prywatyzacji. Biorąc pod uwagę doświadczenia RSM Praga, która zrealizowała inwestycję w tym modelu, a następnie – po zmianie przepisów – została sprywatyzowana bez zgody spółdzielni, wydaje się mało prawdopodobne, aby spółdzielnie były zainteresowane realizacją społecznego budownictwa czynszowego na własnych gruntach na dużą skalę.

Gospodarowanie gruntami przez spółdzielnie.

Spółdzielnie dysponują gruntami. Spółdzielnie najczęściej prowadzą inwestycje na własnych działkach, które pozyskały jeszcze w okresie PRL-u, ale jak deklarują zasób ten nie jest duży. Spółdzielnie, które realizują nową zabudowę na własnych działkach, informują, że zasób ten się kończy.

Spółdzielnie nabywają grunty. Spółdzielnie mieszkaniowe nabywają grunty, chociaż przegrywają konkurencję cenową z deweloperami. Preferują nabywanie gruntów znajdujących się w okolicy ich istniejących zasobów. Spółdzielnie decydują się na zakup gruntów o skomplikowanej własności np. posiadające wielu współwłaścicieli, ponieważ nie mają presji czasu jeśli chodzi o nowe inwestycje i mogą prowadzić długotrwałe procesy wykupu.

Część gruntów jest „zablokowana”. Część gruntów użytkowanych przez spółdzielnie objęte jest roszczeniami lub ma nieuregulowaną sytuację własnościową. Uporządkowanie sytuacji własnościowej takich gruntów uniemożliwia prowadzenie na nich inwestycji.

Nowe inwestycje powinny poprawiać jakość przestrzeni. Nowe inwestycje, które spółdzielnie prowadzą na swoich gruntach powinny być korzystne przestrzennie. Często nowe budynki powstają na terenach wcześniej nieużytkowanych lub zajętych przez parkingi. W nowych budynkach projektowane są lokale usługowe, czasem nawet realizowane są osobne budynki przeznaczone na działalność społeczną (klub mieszkańca). Często nowopowstające inwestycje nie są grodzone.

Własność gruntów to nie wszystko, żeby rozpocząć budowę. Grunty budowlane, którymi dysponuje spółdzielnia nie zawsze są zagospodarowywane. Aby spółdzielnia rozpoczęła inwestycję potrzeba motywatorów, zarówno zachęt – wsparcia finansowego, organizacyjnego, jak i „gróźb” – rozwiązywania umów użytkowania wieczystego dla gruntów, które nie są zagospodarowane zgodnie z przeznaczeniem, czy podniesienia opłat za użytkowanie.

Potrzebne są ułatwienia w pozyskiwaniu gruntów. Użytkowanie wieczyste było kluczowym narzędziem kształtowania rozwoju przestrzennego, ułatwiało też finansowanie inwestycji (bo nie jest to jednorazowa opłata zakupu, ale opłata roczna). Należy przywrócić możliwość ustanawiania użytkowania wieczystego przez gminy. Dla gruntów, dla których użytkowanie wieczyste zostało już przekształcone we własność, można znaleźć inne narzędzia działające na podobnej zasadzie np. formy opodatkowania gruntowego.

8. Badanie w działaniu

8.1. Metodologia - badanie w działaniu

Niniejszy etap badań wymaga osobnego wstępu metodologicznego. Wykorzystanie metody badania w działaniu (zwanej również z ang. action research) pozwoliło zweryfikować wnioski badania w praktyce. Metoda badania w działaniu opiera się na założeniu, że badacz może lepiej zrozumieć przedmiot badania „od wewnątrz” – przyglądając się członkom danej społeczności, doceniając ich kompetencje i wspierając ich działania.

Metoda badania w działaniu definiowana jest jako:

Action research jest to metoda badawcza, w której wykorzystuje się kompetencje środowiskowe członków danej społeczności w procesach prowadzących do rozumienia prawideł funkcjonowania tej społeczności²⁰⁹.

Jednak według Niezabitowskiej wiedza jest kreowana na użytek konkretnego przypadku, a jej uogólnianie jest mniej istotne. W przypadku niniejszego badania stworzenie nowej spółdzielni mieszkaniowej, działającej w modelu lokatorskim, jest próbą wdrożenia pilotażu. Celem procesu jest przetestowanie nowego rozwiązania, identyfikacja i przekroczenie potencjalnych barier oraz opracowanie rekomendacji dla wdrożenia na szerszą skalę. W ramach tego badania uogólnienie wiedzy jest kluczowe.

Istotnym elementem zakładania spółdzielni lokatorskiej jest zrozumienie prawideł funkcjonowania społeczności. Spółdzielnie w swoich założeniach są formą zrzeszenia członków – uwarunkowania społeczne są więc kluczowym elementem prawideł funkcjonowania spółdzielczości. Dlatego dużą częścią badania w działaniu są obserwacje i aktywne uczestniczenie w pracy grupy osób zorganizowanej wokół wspólnego celu – założenia i realizacji inwestycji w modelu spółdzielczości lokatorskiej. Dzięki zbieżności celów badawczych pracy i działalności grupy, udało się wykorzystać zgromadzoną na poprzednich etapach wiedzę i zweryfikować ją w praktyce. Znaleźć odpowiedź na pytania – czy w praktyce pojawiają się rozpoznane wcześniej bariery funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych i bariery przy

²⁰⁹ E. Niezabitowska, *Metody i techniki badawcze w architekturze...*, op. cit., s. 231–232.

realizacji przez nie nowych inwestycji mieszkaniowych? Czy oprócz nich pojawiły się inne, wcześniej niezdiagnozowane ograniczenia?

Całość pracy badawczej dotyczy zasobów gruntowych istniejących spółdzielni mieszkaniowych, jednak w ramach badania w działaniu miała powstać nowa spółdzielnia (nie dysponująca zasobami gruntowymi). Wynika to z faktu, że dołączenie i uczestnictwo w działaniach istniejącej spółdzielni miało zbyt wysoki próg wejścia. Aby stać się członkiem istniejącej spółdzielni mieszkaniowej należy wejść w posiadanie spółdzielczego prawa do lokalu (własnościowego). W praktyce oznacza zakup mieszkania po cenie rynkowej. Dołączenie do grupy osób planujących stworzyć nową spółdzielnię mieszkaniową umożliwiło ustalenie wspólnych celów od samego początku i ograniczenie wpływu dodatkowych czynników na działalność organizacji.

Efektem działania grupy było założenie Stowarzyszenia Mieszkaniowego WSPÓŁ oraz rozpoczęcie prac umożliwiających założenie spółdzielni mieszkaniowej i przeprowadzenie projektu pilotażowego. W momencie składania dysertacji część z tych prac jeszcze się toczy, a związane z nimi informacje mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania spółdzielni i nie mogą zostać przedstawione w niniejszym badaniu.

Stowarzyszeniu udało się dotrzeć do decydentów działających w zespołach parlamentarnych, uczestniczyć w opiniowaniu projektów uchwał, a to znaczy, że udało się rozpocząć implementowanie wypracowanych rekomendacji, co nie byłoby możliwe wyłącznie z pozycji pracy akademickiej.

8.2. Cele badania w działaniu

Podstawowym celem badania w działaniu była weryfikacja wypracowanych wcześniej wniosków, a więc poszukiwanie odpowiedzi na pytania:

- Czy zdiagnozowane bariery rozwoju spółdzielczości mieszkaniowej lokatorskiej są rzeczywiście kluczowymi barierami ich rozwoju? Które z nich okazują się najistotniejsze, a które udało się ominąć?
- Czy pojawiają się inne bariery, które nie zostały zdiagnozowane?

Istnieje istotna różnica pomiędzy spółdzielniami dysponującymi zasobami gruntowymi i nieruchomościami (badanymi w rozdziałach 5 do 7), a nowotworzonymi spółdzielniami nie posiadającymi żadnych zasobów. Wpłynęła ona na sformułowanie dodatkowego pytania badawczego:

- Czym działalność nowej spółdzielni mieszkaniowej różni się od działalności istniejących spółdzielni? Jaka może być rola nowopowstających spółdzielni w realizacji polityki mieszkaniowej i gruntowej samorządu?

8.3. Etapy badania w działaniu

Podczas przeprowadzania procesu zakładania spółdzielni mieszkaniowej oraz realizacji inwestycji napotkaliśmy istotne przeszkody, które wymagały od nas weryfikacji i dostosowania planu działania. Były to wartościowe momenty działalności, te doświadczenia przydadzą się kolejnym grupom, które chciałyby podjąć się realizacji podobnych projektów w przyszłości.

A. Zaplanowane wstępne etapy działania

Etap 1. Znalezienie grupy osób zainteresowanych założeniem lokatorskiej spółdzielni mieszkaniowej i realizacji wspólnej inwestycji opartej o własność wspólną oraz spełniającą potrzeby grupy (pod względem lokalizacji, przestrzeni wspólnych, usług społecznych). Określenie zasobów finansowych członków (z przeznaczeniem na wkłady mieszkaniowe).

Etap 2. Rejestracja spółdzielni mieszkaniowej.

Etap 3. Pozyskanie działki i zabezpieczenie finansowania inwestycji.

Etap 4. Realizacja inwestycji.

B. Zrealizowane etapy działania

Etap 1. Znalezienie grupy osób zainteresowanych inwestycją mieszkaniową opartą o własność wspólną i realizującą cele społeczne.

Wypracowanie fundamentalnych założeń projektu – odporność na spekulację (brak możliwości sprzedaży mieszkań na rynku), gwarancja społecznego wymiaru projektu. Odrzucenie modeli kooperatyw mieszkaniowych jako modelu ulegającego spekulacji i generującego problemy z długotrwałym zarządzaniem nieruchomością (po realizacji mieszkania wyodrębniane są na własność i mogą być zbywane na rynku).

W ramach grupy osób zainteresowanych wyodrębnienie grup o różnych potrzebach – osób zainteresowanych zaspokojeniem aktualnej potrzeby mieszkaniowej (grupa robocza Teraz) oraz w przyszłości (głównie osoby zainteresowane cohousingiem senioralnym).

Weryfikacja osób zainteresowanych inwestycją w zależności od potencjalnych lokalizacji projektu – gmina podwarszawska, obszar rewitalizacji w granicach m.st. Warszawy, dzielnica obrzeżna na terenie m.st. Warszawy z dobrym transportem publicznym.

Ostatecznie ze względu na brak możliwości znalezienia gruntu do realizacji projektu pilotażowego, zbudowanie szerokiej koalicji osób o różnych potrzebach. Celem grupy stało się zaadresowanie barier systemowych i stworzenie uwarunkowań do realizacji projektów.

Etap 2. Wybór formy prawnej działalności.

Decyzja o formalizacji grupy w celu posiadania osobowości prawnej do prowadzenia oficjalnych rozmów z samorządem i podmiotami publicznymi oraz opiniowania dokumentów legislacyjnych.

Rozważenie następujących modeli prawnych:

- Spółdzielnia mieszkaniowa – wykluczona ze względu na brak możliwości określenia konkretnych parametrów planowanej inwestycji oraz ograniczony czas działania (jeśli nie zostaną wybudowane mieszkania i podpisane umowy o prawo do lokalu, to członkostwo członków założycieli ustaje po trzech latach od wpisania spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego).
- Spółdzielnia mieszkaniowa osób prawnych – skomplikowana forma prawna (wymagająca profesjonalnej pomocy prawniczej), wymagająca co najmniej trzech członków – organizacji.

- Stowarzyszenie – najbardziej otwarta forma, dostosowana do działalności grupy. Możliwość w przyszłości członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej osób prawnych.

Wybrano formę stowarzyszenia.

Etap 3. Promowanie tematu spółdzielczości lokatorskiej.

Budowanie szerokiej koalicji osób zainteresowanych poprzez organizowanie wykładów, warsztatów, pokazów filmów itp. Tworzenie presji społecznej i zainteresowania mającego wspierać wprowadzanie postulowanych zmian legislacyjnych.

W ramach spotkań umożliwiona została wymiana wiedzy pomiędzy profesjonalistami i decydentami np. w ramach debaty Jakiej polityki mieszkaniowej potrzebuje Warszawa? (marzec 2024), czy spotkań seminaryjnych zorganizowanych w Centrum Rewitalizacji w Warszawie (czerwiec – wrzesień 2025).

Przygotowywanie raportu z rekomendacjami zmian legislacyjnych oraz wprowadzenia narzędzi ułatwiających pozyskiwanie gruntów i źródeł finansowania inwestycji.



Il.21 Debata mieszkaniowa – Jakiej polityki mieszkaniowej potrzebuje Warszawa? W Warszawskim Pawilonie Architektury ZODIAK, 12.03.24. Od lewej – prezes MSM Energetyka Grzegorz Okoński, prof. Politechniki Śląskiej Agata Twardoch, wiceminister MRiT Krzysztof Kukucki, Zofia Piotrowska, poza kadrem dyr. Biura Polityki Lokalowej m.st. Warszawa Beata Wrońska- Freudenheim. Fot. Wiola Januszko

Etap 4. Poszukiwanie partnerów do współpracy w zakresie pozyskania gruntów pod inwestycję.

Obawy przedstawicieli m.st. Warszawy przed posądzeniem o niegospodarność w przypadku preferencyjnego traktowania konkretnych podmiotów w przetargach oraz obawa przed realizacją projektów pilotażowych.

Potencjalne zainteresowanie gmin podwarszawskich ze względu na brak budżetu na remonty własnego zasobu nieruchomości. Bariera - brak jasnej ścieżki proceduralnej do współpracy gmina – spółdzielnia.

Potencjalne zainteresowanie innych podmiotów publicznych wynikające z uwzględnienia spółdzielni mieszkaniowych w programie Społecznego Budownictwa Czynszowego.

Etap 5. Potencjalny projekt pilotażowy.

Wraz ze zmianami legislacyjnymi przygotowanie się do potencjalnych przetargów na użytkowanie wieczyste gruntów pod budownictwo czynszowe.

Sporządzenie kalkulacji finansowych i rozmowy z potencjalnymi partnerami finansowymi w zakresie kredytowania inwestycji. Rozeznanie w możliwościach pozyskania dopłat do inwestycji. Weryfikowanie zasobów finansowych osób zainteresowanych członkostwem w spółdzielni i udziałem w projekcie pilotażowym.

Problemy związane z analizowanymi działkami – koszt gruntu liczony na podstawie wyceny dla mieszkalnictwa rynkowego, a nie projektów społecznych; wysokie wskaźniki parkingowe (niepotrzebne zwłaszcza przy zakładaniu współdzielenia użytkowania samochodów); potencjalne ryzyka związane z przedłużeniem się procesu pozyskiwania pozwolenia na budowę, np. brak planów miejscowych.

Etap 7. Przygotowania do założenia spółdzielni mieszkaniowej.

Zgromadzenie grup osób (zgodnie z zapisami ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych min. 10 członków) w celu założenia spółdzielni mieszkaniowej mającej możliwość udziału w przetargach dedykowanych spółdzielniom mieszkaniowym oraz możliwość korzystania z narzędzi finansowych dedykowanych spółdzielniom mieszkaniowym.

8.4. Wnioski z badania w działaniu

Współpraca z partnerami publicznymi.

Współpraca spółdzielni z samorządem jest dziś w impasie. Pomimo zapisów o współpracy ze spółdzielniami mieszkaniowymi w uchwalonej przez radę miasta polityce mieszkaniowej Mieszkania 2030, samorząd nie planuje podejmować takich działań, ani tworzyć przestrzeni dla przeprowadzenia projektów pilotażowych. Urzędnicy argumentują brak chęci współpracy możliwością posądzenia o niegospodarność. Dyrektor Biura Polityki Lokalowej podczas debaty w marcu 2024 powiedziała, że jest zainteresowana wdrażaniem jedynie „sprawdzonych innowacji”.

Pewną nieufność władz samorządowych wobec inwestycji spółdzielczej jest fakt, że obecne uwarunkowania prawne pozwalają na prywatyzację realizowanych przez spółdzielnie mieszkań. Samorząd mógłby zagwarantować trwały wymiar społeczny realizowanych inwestycji, ale wymagałoby to analizy prawnej. Proponowane pod koniec 2025 roku²¹⁰ zmiany prawne dotyczące zakazu wyodrębniania mieszkań lokatorskich i przywrócenia ustanawiania użytkowania wieczystego przez gminy rozwiązywałyby ten problem.

Grunty dla spółdzielni.

Zasób gruntowy m.st. Warszawa jest różnorodny. Są dwa typy gruntów, które byłyby odpowiednie do przeznaczenia na inwestycje w spółdzielcze mieszkania lokatorskie – wydzielone działki w ramach dużych założeń oraz bardzo małe działki.

Projekty takie jak Osiedla Warszawy²¹¹, zakładały zagospodarowanie dużych terenów (Stare Świdry 120 ha, Szwedzka 40 ha). Dwie warszawskie spółki TBS mają ograniczone możliwości prowadzenia inwestycji. Realizacja części zabudowy przez spółdzielnie mieszkaniowe pozwoliłby na zwiększenie skali budownictwa społecznego.

²¹⁰ *Projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy – Prawo spółdzielcze*, 28.11.2025, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12405000/13174308/13174309/dokument752349.pdf> (data dostępu 4.02.2026); *Projekt ustawy o uregulowaniu praw do gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw*, 9.12.2025, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12406000/13179508/13179509/dokument758067.pdf> (data dostępu 4.02.2026)

²¹¹ „Osiedla Warszawy”, op. cit.

Miasto dysponuje również działkami zbyt małymi, aby opłacało się na nich realizować inwestycje TBS-ów. W takich lokalizacjach można by przeprowadzić projekt pilotażowy we współpracy ze spółdzielnią mieszkaniową.

Bez wsparcia partnera publicznego w dostępie do gruntu nowa spółdzielnia mieszkaniowa nie ma szans zrealizować inwestycji.

Parametry dla inwestycji spółdzielczych

Brakuje elastycznych regulacji planistycznych dostosowanych do budownictwa społecznego. W przypadku inwestycji, w których mamy kryteria doboru najemców można zupełnie inaczej kształtować politykę transportową – stosować zapisy dotyczące braku lub ograniczonej liczby prywatnych samochodów, a co za tym idzie obniżyć minimalne wskaźniki parkingowe.

9. Podsumowanie

9.1. Wnioski

Gospodarka gruntami w Warszawie

Polityka gruntowa w Warszawie, zarówno w okresie międzywojennym, jak i w PRL-u, realizowała dwa zasadnicze cele – usprawnienie zarządzania już zagospodarowanymi terenami prywatnymi oraz przestrzenny rozwój miasta poprzez zabudowę nowo przyłączanych obszarów.

Kwestia zarządzania gruntami prywatnymi była kluczowym zagadnieniem polityki gruntowej miasta od międzywojnia do dziś. Po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku grunty komunalne stanowiły zaledwie około 2% powierzchni miasta. W celu poprawy gospodarowania terenami zabudowanymi już wówczas rozważano rozwiązania polegające na przymusowej nacjonalizacji gruntów. Ostatecznie została ona przeprowadzona po II wojnie światowej, aby umożliwić odbudowę zniszczonego miasta. Skutki tej nacjonalizacji są odczuwalne do dziś, choć nie wszystkie współczesne spory dotyczące własności gruntów mają swoje źródło w tamtych procesach. Historia warszawskiej polityki gruntowej pokazuje, że własność gruntów funkcjonuje w praktyce jako forma umowy społecznej, podlegającej renegotiacjom. Kluczowe jest jednak, aby proces ten przebiegał w sposób transparentny i demokratyczny, z jasno określonymi celami społecznymi, które mają być chronione w ramach relacji własnościowych.

W okresie od dwudziestolecia międzywojennego do lat 70. XX wieku Warszawa znacząco powiększyła swoją powierzchnię o rozległe, niezabudowane tereny. Nowo przyłączane grunty, najczęściej pozostające we własności publicznej lub przekształcane w taką w ramach procesów nacjonalizacji, były następnie zagospodarowywane pod zabudowę mieszkaniową, w dużej mierze przez spółdzielnie mieszkaniowe. Obecnie zagospodarowywanie gruntów publicznych nie odbywa się na porównywalną skalę. Mimo to w Warszawie wciąż znajdują się tereny komunalne oraz należące do Skarbu Państwa, które już dziś, lub w niedalekiej przyszłości, mogłyby zostać przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową. Spółdzielnie mieszkaniowe mogłyby odegrać istotną rolę w przyspieszeniu i zwiększeniu skali takich inwestycji, jednocześnie realizując cele polityki mieszkaniowej miasta.

Dzisiejsza polityka gruntowa miasta powinna realizować cele stawiane przez władze miasta, czyli wspierać dogęszczenie zabudowy na obszarze zurbanizowanym wyposażonym w infrastrukturę. Pozwoliłoby to przeciwdziałać zjawisku suburbanizacji postępującej w granicach miasta. Wymaga to zintegrowania działań związanych z gospodarowaniem gruntami z polityką planistyczną i polityką mieszkaniową. Obecnie nie jest to definiowane jako priorytet działań miasta. Problemem jest brak koordynacji wewnętrznej tych aspektów (za sam temat gospodarki gruntowej odpowiada siedem jednostek miejskich, które podlegają różnym wiceprezydentom) oraz brak danych dotyczących struktury własności gruntów, powiązania własności z użytkowaniem, czy nieustalonych stanów prawnych gruntów.

Reforma spółdzielczości mieszkaniowej

Spółdzielnie mieszkaniowe prowadzą obecnie działalność inwestycyjną w bardzo ograniczonej skali. Realizują przede wszystkim mieszkania w modelu spółdzielczym własnościowym (sprzedaż po kosztach), deweloperskim (sprzedaż z marżą) oraz niewielką liczbę mieszkań spółdzielczych lokatorskich. Brakuje pełnych danych dotyczących całkowitej liczby mieszkań budowanych przez spółdzielnie, ponieważ inwestycje realizowane w formule deweloperskiej nie są wyodrębniane w statystykach. Z danych GUS wynika, że w latach 2020–2024 spółdzielnie realizowały średnio około 1 500 mieszkań rocznie w modelu spółdzielczym. Jednocześnie w ciągu ostatnich pięciu lat Bank Gospodarstwa Krajowego udzielił spółdzielniom zaledwie 13 kredytów na budowę łącznie 905 mieszkań lokatorskich.

Mieszkania realizowane przez spółdzielnie na sprzedaż (z marżą i spółdzielcze własnościowe) i lokatorskie budowane bez publicznego wsparcia kredytowego nie mogą być traktowane jako mieszkania społeczne. Lokale powstające w tych modelach mogą podlegać obrotowi rynkowemu oraz być wykorzystywane do innych celów niż zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków, na przykład do prowadzenia działalności gospodarczej. Nie ma również gwarancji, że trafiają one do osób rzeczywiście ich potrzebujących, a nawet zdarzały się sytuacje, w których członkowie spółdzielni posiadający już jedno mieszkanie mogli nabyć kolejne ze zniżką.

Spółdzielnie mieszkaniowe mogą natomiast realizować inwestycje zgodne z polityką mieszkaniową państwa w ramach rządowego programu Społecznego Budownictwa

Czynszowego, korzystając z preferencyjnych kredytów. Do września 2025 roku mieszkania lokatorskie budowane w tym modelu mogły, na wniosek lokatora i po spłacie przypadającej części kredytu, zostać wyodrębnione na własność. Ostatnia nowelizacja ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa²¹² wprowadziła zakaz ich prywatyzacji, co należy ocenić jako zmianę w pożądanym kierunku. Doświadczenia z przeszłości, kiedy regulacje dotyczące wykupu mieszkań lokatorskich były wielokrotnie przywracane, rodzą jednak pytania o trwałość tej zmiany. Na obecnym etapie spółdzielnie mieszkaniowe mogą jednak realizować mieszkania lokatorskie w pełni zgodne z założeniami polityki mieszkaniowej państwa i m.st. Warszawy.

Zapewnienie rozwoju spółdzielczego budownictwa lokatorskiego, realnie realizującego cele publicznej polityki mieszkaniowej, wymaga większej stabilności regulacyjnej, umożliwiającej planowanie inwestycji w długim horyzoncie czasowym. Kluczowe znaczenie ma zagwarantowanie, że mieszkania lokatorskie realizowane przez spółdzielnie nie będą podlegały prywatyzacji, lecz trwale zasilą ich zasób mieszkaniowy. Historia spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce pokazuje również, że osiągnięcie znaczącej skali tego typu budownictwa wymaga zapewnienia spółdzielniom dostępu zarówno do gruntów i do stabilnego finansowania.

Zasoby gruntowe spółdzielni mieszkaniowych w Warszawie

Według danych GUS z 2022 roku lokale pozostające we własności spółdzielni mieszkaniowych stanowiły 27,4% wszystkich mieszkań w Warszawie. Z kolei dane Biura Geodezji i Katastru Urzędu m.st. Warszawy wskazują, że w 2023 roku spółdzielnie użytkowały grunty obejmujące 4,64% powierzchni miasta. Pomimo wieloletnich procesów prywatyzacyjnych spółdzielnie mieszkaniowe pozostają więc istotnym, ilościowo znaczącym właścicielem i zarządcą nieruchomości w Warszawie.

98% gruntów spółdzielczych w Warszawie znajduje się w obszarze zwartym, wyposażonym w infrastrukturę techniczną i społeczną. W okresie PRL-u spółdzielnie mieszkaniowe pozyskiwały grunty z planami zagospodarowania, na których realizowane były nie tylko osiedla mieszkaniowe, lecz także centra usługowe, szkoły, transport publiczny. W efekcie grunty

²¹² „Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa”, op. cit.

użytkowane przez spółdzielnie charakteryzują się obecnie dobrym dostępem do infrastruktury technicznej i społecznej.

Ze względu na brak danych oraz niejasną sytuację własnościową gruntów nie jest możliwe precyzyjne określenie skali gruntów spółdzielczych, które mogłyby zostać wykorzystane pod nową zabudowę mieszkaniową. Dostępne informacje pozwalają jednak wskazać typy terenów o potencjale transformacji funkcjonalno-przestrzennej. Są to przede wszystkim obszary zajęte przez pawilony usługowe oraz parkingi. W mniejszym zakresie występują także działki nieużytkowane. To zazwyczaj pojedyncze działki, dla których spółdzielnie najczęściej posiadają już konkretne plany inwestycyjne.

Istnieją również grunty zabudowane budynkami mieszkaniowymi, na których teoretycznie możliwe byłoby uzupełnienie zabudowy. Wymagałoby to jednak przeprowadzenia reparcelacji działek. Procesy prywatyzacyjne doprowadziły do istotnych zmian w strukturze własnościowej gruntów, a wraz z wyodrębnieniem lokali właściciele uzyskali przypadające im udziały w gruncie. Ponieważ reparcelacja wymaga zgody wszystkich współwłaścicieli, uzupełnianie zabudowy na działkach już zabudowanych budynkami mieszkalnymi jest w praktyce niemożliwe do przeprowadzenia.

Spośród działek możliwych do przekształceń szczególnie dużym potencjałem charakteryzują się tereny zabudowane pawilonami usługowymi, najczęściej wznoszonymi w latach 70. i 80. XX wieku. Obiekty te są często w złym stanie technicznym i wymagają gruntownych remontów, co wiąże się z istotnymi nakładami finansowymi po stronie spółdzielni. Jednocześnie grunty te pełnią ważną funkcję urbanistyczną, w strukturze osiedli były planowane jako centra lokalne, dlatego kluczowe znaczenie ma poprawa jakości ich zagospodarowania. Z perspektywy rozwoju miasta korzystna byłaby realizacja na tych terenach zabudowy wielofunkcyjnej, łączącej funkcje mieszkaniowe i usługowe, wraz z przestrzeniami publicznymi.

Wartościowe pod względem efektywności wykorzystania terenu i jakości przestrzeni byłoby też zagospodarowanie parkingów powierzchniowych. Wymaga to przeniesienia miejsc parkingowych do garaży wielopoziomowych lub podziemnych parkingów realizowanych w ramach nowej zabudowy.

Istnieją spółdzielnie mieszkaniowe, które są zainteresowane nabywaniem nowych gruntów, najczęściej działek znajdujących się w pobliżu ich obecnego zasobu. Spółdzielnie są w stanie prowadzić długotrwałe procesy wykupu, np. polegające na skupowaniu udziałów w działkach będących we współwłasności (SM Łazurowa, MSM Energetyka). Natomiast w otwartych przetargach rynkowych, przegrywają pod względem konkurencyjności z deweloperami (RSM Praga).

Blokady w wykorzystaniu gruntów przez spółdzielnie mieszkaniowe

W ramach pogłębionych wywiadów przeprowadzonych z trzema spółdzielniami mieszkaniowymi zdiagnozowano blokady w prowadzeniu inwestycji.

Spółdzielnie są podmiotami, w których demokratyczne zarządzanie odgrywa szczególną rolę. Rozwinęły się w okresie PRL-u, kiedy członkostwo w spółdzielni było główną możliwością zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej, nie możemy więc mówić o dobrowolności uczestnictwa w tym modelu. Z drugiej strony spółdzielnie mieszkaniowe zawsze będą mierzyć się z mechanizmem NIMBY (ang. Not in my backyard, czyli niechęcią do powstawania nowych inwestycji w najbliższym otoczeniu) i brakiem motywacji do dalszego rozwoju u osób, które mają już zaspokojoną potrzebę mieszkaniową. Członkowie spółdzielni mogą więc blokować realizację inwestycji lub zaciąganie zobowiązań finansowych przez spółdzielnie²¹³. Prowadzenie inwestycji przez spółdzielnie wymaga więc transparentnej komunikacji i jasnego określenia zysków finansowych i społecznych dla obecnych członków spółdzielni.

Drugim największym problemem jest niestabilność otoczenia regulacyjnego zwłaszcza w kwestii zarządzania zasobem i jego prywatyzacji, ale również budżetów i zasad rozpatrywania wniosków w ramach programów finansowania mieszkań lokatorskich. Planowanie i przygotowanie inwestycji trwa latami, zwłaszcza jeśli jej częścią jest nabycie gruntów. Dodatkowo inwestycje realizowane przez spółdzielnie mieszkaniowe poddane są szczególnej presji prywatyzacyjnej narzuconej przez ustawodawcę. Spółdzielnie nie mogą odmawiać przekształcenia mieszkań w odrębną własność,²¹⁴ nie ma gwarancji, że zrealizowane przez

²¹³ Wyjątek obejmuje kredyty w ramach programu Społecznego Budownictwa Czynszowego, na które nie musi wyrazić zgody walne zgromadzenie członków.

²¹⁴ Za wyjątkiem mieszkań lokatorskich realizowanych w ramach programu Społecznego Budownictwa Czynszowego. Przepis ten wprowadzono dopiero we wrześniu 2025 (a więc po przeprowadzeniu wywiadów), a na jego podstawie nie zrealizowano jeszcze żadnej inwestycji.

spółdzielnie budynki pozostają w jej zarządzie. Niewielka skala inwestycji spółdzielczych jest więc zrozumiała.

Spółdzielnie mieszkaniowe jako partnerzy dla samorządu

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że spółdzielnie mieszkaniowe nie będą zainteresowane realizacją inwestycji społecznego budownictwa czynszowego na dużą skalę. Spółdzielnie mogą nie chcieć wykorzystywać własnych gruntów pod tego typu inwestycje, bać się niestabilności otoczenia regulacyjnego i prywatyzacji lub napotkać inne bariery organizacyjne, np. mieć problemy z uzyskiwaniem zgody na zaciąganie zobowiązań finansowych. Uwzględnienie spółdzielni mieszkaniowych wśród podmiotów uprawnionych do realizacji Społecznego Budownictwa Czynszowego jest krokiem w dobrą stronę, ale niewystarczającym.

Potencjał spółdzielni mieszkaniowych jako partnera do realizacji polityki mieszkaniowej musi być również dostrzeżony przez samorządy, które powinny rozwinąć ze spółdzielniami mieszkaniowymi długotrwałą współpracę. W dokumencie polityki mieszkaniowej uchwalonej przez Radę Miasta st. Warszawy pod koniec 2017 roku napisano:

Ważnym partnerem dla realizacji polityki mieszkaniowej Miasta Stołecznego Warszawy są spółdzielnie mieszkaniowe. Dysponują one otwartymi terenami ogólnosiedlowymi, urządzonymi terenami zieleni, rekreacji i sportu. Posiadają w swoim zasobie mieszkania, które mogą udostępniać poniżej cen rynkowych; mogą i prowadzą działalność społeczno-kulturalną. Potencjał ten będzie wykorzystywany do realizacji całościowej polityki mieszkaniowej Mieszkania2030²¹⁵.

Spółdzielnie mieszkaniowe prowadzą działalność nienastawioną na zysk, ukierunkowaną na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych swoich członków i realizację celów społecznych, które są zbieżne z zadaniami własnymi gminy. Są więc partnerem, z którym samorządy mogłyby współpracować na specjalnych zasadach (tak jak na przykład istnieją odmienne zasady współpracy z organizacjami charytatywnymi lub społecznymi). Spółdzielnie deklarują jednak, że w Warszawie takiej współpracy nie ma. Już po przeprowadzeniu wywiadów, w kwietniu 2025

²¹⁵ „Polityka mieszkaniowa – Mieszkania2030”, op. cit. s.36

roku został powołany Pełnomocnik Prezydenta m.st. Warszawy do spraw wspierania i koordynowania inicjatyw spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych. Funkcja ta może pomóc w rozwiązaniu części problemów np. nieuregulowanego stanu gruntów pod budynkami mieszkaniowymi spółdzielni. Powinien on również zastanowić się jak wspierać rozwój spółdzielni i wykorzystać ich potencjał do realizacji nowego zasobu mieszkań społecznych.

9.2. Rekomendacje

Gospodarka gruntami

Prowadzenie przez samorząd mądrej gospodarki gruntami ma kluczowe znaczenie dla zrównoważonego, ale efektywnego korzystania z zasobów miasta. Celem polityki gruntowej powinno być doprowadzenie do realizacji inwestycji wartościowych dla miasta i jego mieszkańców (takich jak dostępne cenowo mieszkania) w odpowiednich dla nich lokalizacjach (na terenach zurbanizowanych, wyposażonych w infrastrukturę – tak jak opisuje to cytowany we wstępie oficjalny dokument m. st. Warszawa *Raport o stanie miasta*²¹⁶). Poniżej przedstawiono zestaw rekomendacji dotyczący zmian w zakresie polityki gruntowej m.st. Warszawa.

- Uporządkowanie stanu istniejącego.

W interesie samorządu leży prowadzenie aktywnej gospodarki gruntami, która powinna być skoordynowana z planami przestrzennymi rozwoju miasta i planowania nowej zabudowy. Nie wymaga to żadnych zmian legislacyjnych, a jedynie reorganizacji struktury ratusza. Kwestie gospodarki gruntami leżą obecnie w kompetencjach Biura Geodezji i Katastru, Biura Mienia Miasta i Skarbu Państwa, Biura Spraw Dekretowych oraz Biura Polityki Lokalowej, a kwestie przeznaczenia gruntów pod zabudowę w kompetencjach Biura Architektury i Planowania Przestrzennego, Biura Strategii i Analiz oraz częściowo Biura Infrastruktury.

Początkiem zmian gospodarowania gruntami powinien być opis i analiza stanu obecnego oraz uporządkowanie danych dotyczących struktury własności gruntów i ich użytkowania. Samorząd powinien również stworzyć banki ziemi, stanowiące rezerwy gruntowe pod rozwój

²¹⁶ *Raport o stanie miasta 2022...*, op. cit.

miasta i umożliwiające realizację już uchwalonych polityk miasta, głównie polityki mieszkaniowej.

- Potrzeba aktywnej polityki gruntowej samorządu.

Samorząd może i powinien skutecznie stosować istniejące narzędzia prowadząc aktywną gospodarkę gruntami – takie jak rozwiązywanie umów użytkowania wieczystego w przypadku braku realizacji ustaleń umowy; reparcelacja, czyli scalenie i podział gruntów; skup gruntów niebudowlanych, ich uzbrojenie, zaplanowanie; wykorzystanie prawa pierwokupu gruntów.

- Wykorzystanie gruntów komunalnych.

Samorząd ma możliwość ustanawiania przetargów dedykowanych spółdzielniom mieszkaniowym (np. w ramach ustawy o kooperatywach²¹⁷). Na podstawie obowiązujących przepisów mógłby stworzyć regulacje dotyczące takich przetargów i ograniczyć je do spółdzielni korzystających z preferencyjnego finansowania w ramach programu społecznego budownictwa czynszowego. Zwiększyłoby to skalę budownictwa społecznego w Warszawie.

- Rozszerzenie narzędzi gospodarki gruntami.

W chwili obecnej w ramach zapisów planistycznych nie ma rozróżnienia pomiędzy realizacją zabudowy mieszkaniowej na komercyjną sprzedaż lub wynajem, a społecznym budownictwem czynszowym. Wprowadzenie odrębnego zapisu dla społecznego budownictwa przyniosłoby wiele korzyści. Pozwoliłoby na stworzenie realnej rezerwy gruntów pod budownictwo społeczne i zapewniłoby odpowiednią ilość terenów do realizacji uchwalanej przez miasto polityki mieszkaniowej. Urealniłoby wartość gruntów przeznaczonych pod budownictwo społeczne, a co za tym idzie obniżyło opłatę z tytułu użytkowania wieczystego dla działek przeznaczonych pod mieszkania. Zwiększyłoby to zaangażowanie innych podmiotów, np. spółdzielni mieszkaniowych, w realizację takich inwestycji.

Rząd planuje przywrócenie możliwości ustanawiania użytkowania wieczystego przez samorządy. Jest to narzędzie, które nie tylko ułatwia finansowanie inwestycji (pierwsza opłata z tytułu użytkowania wynosi ok. 25% wartości gruntów), ale również umożliwia

²¹⁷ „Ustawa z dnia 4 listopada 2022 r. o kooperatywach mieszkaniowych oraz zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych”, op. cit.

długoterminową kontrolę nad realizowanym projektem. Roczny pobór opłaty z tytułu użytkowania jest korzystny dla budżetów samorządów.

W przypadku kiedy grunty są we własności prywatnej, a nie oddane w użytkowanie wieczyste, kontrola i wpływ na sposób wykorzystania gruntów może być zapewniona poprzez podatek gruntowy zależny od wartości i sposobu użytkowania gruntu. Samorządy powinny mieć większą elastyczność w zakresie sposobu naliczania podatku gruntowego. Odpowiednim kierunkiem zmian byłoby naliczanie podatku od nieruchomości od wartości, a nie powierzchni (a więc przekształcenie obecnego podatku od nieruchomości w podatek katastralny).

Reforma spółdzielczości mieszkaniowej

W momencie kończenia prac nad niniejszą pracą doktorską w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pojawił się projekt rządowej reformy spółdzielczości mieszkaniowej uwzględniający kwestie spółdzielczości lokatorskiej²¹⁸. Zaproponowane zmiany są krokiem w dobrym kierunku i przede wszystkim dotyczą odejścia od możliwości przekształcania prawa lokatorskiego we własność.

W dalszym ciągu jednak zmianom legislacyjnym i polityce mieszkaniowej brakuje strategicznej wizji, w tym zdefiniowania docelowej roli spółdzielczości mieszkaniowej. Jeśli chcemy, żeby spółdzielnie mieszkaniowe mogły się rozwijać, planować inwestycje, korzystać z finansowania publicznego oraz dobrze zarządzać swoimi nieruchomościami, to reformie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych powinna towarzyszyć reforma planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami oraz fiskalna (dotycząca np. kwestii podatków od nieruchomości). Poniżej zestaw rekomendacji dotyczący zmian w zakresie reformy spółdzielczości mieszkaniowej, w szczególności kwestii spółdzielczości lokatorskiej.

- Spójność i stabilność otoczenia regulacyjnego i dokumentów strategicznych.

Jak wynika z analizy zmian ustawowych dotyczących spółdzielczości mieszkaniowej przedstawionej w rozdziale 5, kierunki polityki w tym obszarze mogą ulegać diametralnym zwrotom w perspektywie kilkunastu lat (np. w kwestii wyodrębniania mieszkań lokatorskich budowanych w ramach publicznych programów budownictwa społecznego).

²¹⁸ „Projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy – Prawo spółdzielcze”, op. cit.

Rozwój spółdzielczości mieszkaniowej powinien opierać się na całościowym i stabilnym systemie, obejmującym nie tylko zasady funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych, lecz także gospodarowanie zasobem gruntowym spółdzielni oraz gruntami publicznymi (komunalnymi i Skarbu Państwa), planowanie przestrzenne, finansowanie inwestycji (w ramach programów krajowych i unijnych) oraz współpracę z samorządem terytorialnym. Poszczególne elementy tego systemu są wprawdzie reformowane, jednak reformom tym brak spójnej, długofalowej wizji.

Cele oraz rola spółdzielczości mieszkaniowej powinny zostać jednoznacznie określone w dokumentach strategicznych zarówno na poziomie centralnym (np. w strategii rozwoju kraju), jak i lokalnym (np. w gminnych politykach mieszkaniowych, które obecnie mają charakter fakultatywny).

- Spółdzielcze mieszkania lokatorskie jako stały zasób mieszkaniowy.

Przede wszystkim celem mieszkań lokatorskich powinna być realizacja rzeczywistych potrzeb mieszkaniowych. Obowiązująca ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie tylko nie zapewnia skutecznej realizacji tego celu, lecz także nie daje spółdzielniom możliwości sprzeciwu wobec podnajmu lokali ani ich wykorzystywania do prowadzenia działalności gospodarczej.

Drugim istotnym obszarem wymagającym reformy jest wprowadzenie zakazu przekształcania mieszkań lokatorskich we własność. Ułatwienia w realizacji mieszkań lokatorskich powinny być powiązane z gwarancją, że zasób ten będzie trwale służył celom społecznym, a więc pozostanie na stałe zasobem dostępnych cenowo mieszkań lokatorskich.

Zakaz przekształcania mieszkań lokatorskich we własność został już wprowadzony w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego i dotyczy lokali realizowanych z wykorzystaniem preferencyjnych kredytów w ramach Społecznego Budownictwa Czynszowego (SBC). Rozwiązanie to jest jednak niewystarczające. Jak wskazano w poprzednim punkcie, niezbędne są stabilne i długofalowe gwarancje, które zachęcą spółdzielnie do inwestowania w budownictwo lokatorskie – zasób, którym będą mogły samodzielnie zarządzać i który zapewni im stabilne wpływy finansowe.

- Wsparcie inwestycji spółdzielczych w mieszkania lokatorskie.

W celu zwiększenia skali inwestycji spółdzielni mieszkaniowych w budownictwo lokatorskie potrzeba odpowiedniego wsparcia finansowego - zarówno kredytów dla spółdzielni (oferowane są już choć w małej skali przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach kredytów SBC i budowlanych), jak i dla członków (np. kredyty na wkłady mieszkaniowe).

Potrzebujemy stałego nadzoru i wsparcia przez podmioty publiczne i samorządy spółdzielni mieszkaniowych i ich członków. Taki nadzór i wsparcie powinny gwarantować, że inwestycje spółdzielcze są dobrze zaplanowane i powstają w odpowiednich lokalizacjach, a z drugiej strony chronić przed ograniczaniem rozwoju spółdzielni przez członków, czy presją prywatyzacyjną.

Współpraca publiczno-spółdzielcza

Prace rządu nad reformą spółdzielczości mieszkaniowej oraz uwzględnienie spółdzielni mieszkaniowych w programie SBC wskazują na zmianę sposobu postrzegania potencjału tego sektora. Aby potencjał ten mógł zostać w pełni wykorzystany, inicjatywa uwzględniania roli spółdzielni mieszkaniowych w polityce mieszkaniowej powinna wychodzić nie tylko z poziomu władzy centralnej, lecz także z poziomu lokalnego. Kierunków oraz możliwych form współpracy ze spółdzielniami mieszkaniowymi jest wiele, w szczególności:

- Realizacja i zarządzanie mieszkaniami społecznymi.

Spółdzielnie mogłyby działać jako inwestor zastępczy dla samorządu przy realizacji inwestycji mieszkaniowych, mogłyby zarządzać zasobem komunalnym i budynkami komunalnymi.

- Rozwój centrów lokalnych.

W przypadku wielkoskalowych osiedli mieszkaniowych to najczęściej spółdzielnie są właścicielami gruntów, na których znajdują się lokalne centra usługowe (zaplanowane do rozwoju np. w ramach nowego projektu Studium). Samorząd mógłby zorganizować proces, który umożliwiłby zintegrowanie planów przestrzennych, planów inwestycyjnych spółdzielni oraz inwestycji miejskich.

- Przekazywanie gruntów (odpłatne lub nieodpłatne) pod usługi społeczne.

Nie tylko samorząd może udostępniać grunty komunalne spółdzielniom pod budownictwo społeczne. Spółdzielnie także dysponują terenami, szczególnie w obrębie lokalnych centrów i na działkach zajętych przez pawilony usługowe, na których powinny powstawać usługi publiczne. Mogłyby przekazywać je miastu w celu realizacji usług, w szczególności dedykowanych seniorom, takich jak centra wielopokoleniowe czy domy dziennego pobytu.

- Wsparcie dla TBS-ów.

W Warszawie działają dwie spółki komunalne TBS, które realizują mieszkania społeczne. Ich możliwości realizacji budynków są ograniczone. W 2023 roku oddały do użytku zaledwie 264 mieszkania. Zapowiadane w 2019 w ramach programu Osiedla Warszawy²¹⁹ projekty takie jak Szwedzka, czy Stare Świdry mogłyby powstawać we współpracy ze spółdzielniami mieszkaniowymi.

²¹⁹ „Osiedla Warszawy”, op. cit.

9.3. Dalsze badania

Problematyka dalszych badań może być określona na dwóch poziomach szczegółowości.

- Struktura własności gruntów w Polsce na poziomie lokalnym, w tym w szczególności gruntów publicznych.

Należy prowadzić dalsze badania na temat struktury własności gruntów w Polsce na poziomie gmin i aglomeracji, w tym w pierwszej kolejności analizować grunty publiczne – komunalne i skarbu państwa. Badania takie miałyby bezpośredni wymiar praktyczny i umożliwiłyby opracowanie rekomendacji do wdrożenia w politykach miejskich i publicznych w Polsce.

- Polityka gruntowa, a dostępne mieszkalnictwo.

Kwestia kryzysu dostępności mieszkalnictwa stała się w ostatnim czasie przedmiotem wielu badań i kluczowym elementem polityk nie tylko na poziomie lokalnym i krajowym, ale nawet europejskim²²⁰. Problem niedostępności gruntów, które są (dosłownie) podstawą kształtowania polityki mieszkaniowej, nadal jest w tej debacie niewystarczająco obecny.

Struktura własności gruntów w Polsce na poziomie lokalnym, w tym w szczególności gruntów publicznych.

Niniejsza praca koncentruje się na analizie gruntów spółdzielczych w jednym mieście – Warszawie – i obejmuje jedynie wycinek szerszego obrazu struktury własności gruntów w stolicy. Jest to przy tym szczególny segment, lokujący się pomiędzy własnością prywatną a publiczną, podczas gdy oba te bieguny mają znacznie większe znaczenie pod względem skali.

Kwestia struktury własności gruntów, w tym również gruntów publicznych (zarówno komunalnych, jak i Skarbu Państwa) w miastach w Polsce pozostaje słabo rozpoznany, a zarazem kluczowym zagadnieniem dla planowania przestrzennego i prowadzenia skutecznej polityki mieszkaniowej. Brakuje kompleksowych badań, które mogłyby stanowić solidną podstawę dla działań samorządów w tym obszarze. Wskazuje to na pilną potrzebę prowadzenia

²²⁰ Ranga problemu dostępności cenowej mieszkań w Unii Europejskiej wyraźnie wzrosła, o czym świadczy m.in. powołanie po raz pierwszy komisarza ds. mieszkalnictwa oraz przyjęcie unijnego planu działań na rzecz mieszkań przystępnych cenowo.

dalszych, pogłębionych badań nad strukturą własności gruntów nie tylko w Warszawie, lecz także w innych polskich miastach, tak aby możliwe było formułowanie spójnej i uporządkowanej polityki gruntowej. Badania te mogą być realizowane jedynie w ścisłej współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, ponieważ to urzędy miast dysponują najszerszym zakresem danych dotyczących własności gruntów.

W Warszawie w okresie międzywojennym oraz w czasach PRL-u grunty komunalne i publiczne znajdowały się w centrum debaty publicznej, obecnie konieczne jest ponowne zdefiniowanie ich roli, określenie ich potencjału lub zapotrzebowania w zależności od dzielnicy. Analizie powinny podlegać m.in. aktualna struktura własności gruntów Warszawy na tle innych miast w Polsce i Europie, sposoby wykorzystania gruntów komunalnych oraz ich rola w planowaniu przestrzennym.

Takie badania mogłyby stanowić punkt wyjścia do sformułowania szerszych, systemowych rekomendacji dotyczących prowadzenia polityki gruntowej w polskich miastach.

Polityka gruntowa, a dostępne mieszkalnictwo.

Liczne publikacje naukowe²²¹, a także reportaże poświęcone kryzysowi mieszkaniowemu²²² oraz działalność środowisk aktywistycznych doprowadziły w ostatnich latach do istotnej zmiany w sposobie postrzegania problemu niedostępności cenowej mieszkań. Z zagadnienia niszowego stał się on jednym z częściej poruszanych tematów debaty publicznej, a także istotnym elementem polityk lokalnych, krajowych i europejskich. W 2025 roku po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej powołano komisarza ds. mieszkalnictwa oraz zaprezentowano strategię mającą na celu przeciwdziałanie temu problemowi – European Affordable Housing Plan²²³.

²²¹ Opublikowana jako jedna z pierwszych w tym temacie jeszcze w 2016 roku D. Madden i P. Marcuse, *In Defense of Housing. The Politics of Crisis*, Verso, Londyn 2016., a o polskim kontekście A. Twardoch, *System do mieszkania. Perspektywy rozwoju dostępnego budownictwa mieszkaniowego*, Bęc Zmiana, Warszawa 2023; M. Bryx, *Mieszkanie dostępne w zrównoważonym mieście*, CeDeWu, Warszawa 2021.

²²² M. Desmond, *Eksmiłowani. Nędza i zyski w jednym z amerykańskich miast*, Marginesy, Warszawa 2019; Ł. Drozda, *Dziury w ziemi. Patodeweloperka w Polsce*, Czarne, Warszawa 2023.

²²³ *The European Affordable Housing Plan - Housing - European Commission*, https://housing.ec.europa.eu/european-affordable-housing-plan_en, (data dostępu: 4.02.2026).

Jednak w większości badań oraz opracowywanych strategii zagadnienie gruntów pozostaje marginalizowane, mimo że to właśnie one stanowią podstawę realizacji nowych inwestycji mieszkaniowych. European Affordable Housing Plan w żadnym ze swoich dziesięciu kluczowych punktów nie odnosi się bezpośrednio ani do dostępności terenów pod zabudowę mieszkaniową, ani do problemu spekulacji gruntami.

Nie oznacza to jednak całkowitego braku analiz tego tematu. Joanna Giecewicz opisała wiedeńskie rozwiązania legislacyjne dotyczące polityki gruntowej i ich wpływu na dostępność mieszkań²²⁴. Wielokrotnie cytowana w niniejszej pracy publikacja Rethinking the Economics of Land and Housing podejmuje problem rosnących cen gruntów oraz poszukuje systemowych rozwiązań dla kontekstu brytyjskiego²²⁵. Z kolei Florian Hertweck w redagowanej przez siebie monografii *Architecture on Common Ground: The Question of Land: Positions and Models* wskazuje na znaczenie polityki gruntowej dla kształtowania architektury i rozwoju miast²²⁶. Są to jednak wciąż publikacje o charakterze jednostkowym, które nie znajdują jeszcze przełożenia na formułowanie kompleksowych polityk strategicznych.

Jeżeli chcemy realnie zmierzyć się z problemem braku dostępności cenowej mieszkań oraz nadmiernej spekulacji i finansjalizacji rynku mieszkaniowego, konieczne jest podjęcie szerokiej debaty na temat gruntów, na których te nieruchomości powstają. Już pod koniec XIX wieku, z inicjatywy Henry’ego George’a²²⁷, rozważano radykalną zmianę podejścia do własności gruntów. Dziś ponownie musimy zadać pytanie o to, w jaki sposób struktura własności ziemi wpływa na nasze możliwości kształtowania miast i tego czemu, ale i komu mają one służyć. Dosłownie - grunt to podstawa, bo żadna polityka mieszkaniowa nie może zostać zrealizowana w próżni.

²²⁴ J. Giecewicz, *Miejska polityka mieszkaniowa – tereny dostępne warunkiem realizacji programów mieszkań dostępnych – nowelizacja ustawowa w Wiedniu...*, op. cit.

²²⁵ J. Ryan-Collins, T. Lloyd, i L. Macfarlane, *Rethinking the economics of land and housing...*, op. cit.

²²⁶ F. Hertweck, red., *Architecture on Common Ground: The Question of Land: Positions and Models*, Lars Müller Publishers, Zurych 2020.

²²⁷ D. Löhr, „Henry George: The Public Value of Land”, op. cit.

10. Bibliografia

- Alexander G.S., *Commodity & Propriety: Competing Visions of Property in American Legal Thought, 1776-1970*, University of Chicago Press 2008,
- Antczak-Stępnia A., Grodzicka-Kowalczyk M., Sobczak M., Załączna M., i Żelazowski K., *Rynek nieruchomości mieszkaniowych - współczesne aspekty przestrzenne, prawne i finansowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź-Kraków 2021.
https://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/bitstream/handle/11089/35232/Antczak_Stepniak_Rynek%20nieruchomosci.pdf (data dostępu: 4.02.2026)
- Baiges C., Ferreri M., i Vidal L., *International policies to promote cooperative housing*, La Dinamo Fundació, Barcelona 2020, <https://ladinamofundacio.org/wp-content/uploads/2020/04/La-Dinamo-International-policies-1.pdf> (data dostępu: 4.02.2026).
- Bhandar B., *Colonial Lives of Property Law, Land, and Racial Regimes of Ownership*, Duke University Press, Durham 2018, DOI: doi.org/10.1215/9780822371571.
- Blomley N., *Territory: New Trajectories in Law*, Routledge, Abingdon 2022.
- Bończak-Kucharczyk E., *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komenatarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, wyd. 5.
- Boughton J., *Municipal Dreams. The Rise and Fall of Council Housing*, Verso, Londyn 2018.
- Bryx M., *Mieszkanie dostępne w zrównoważonym mieście*, CeDeWu, Warszawa 2021.
- Chmielewski Z., *Instytucje spółdzielcze: związki rewizyjne w Rzeczypospolitej Polskiej [1937]*.
<https://kooperatyzm.pl/instytucje-spoldzielcze-zwiazki-rewizyjne-w-rzeczypospolitej-polskiej-1937/> (data dostępu: 4.02.2026)
- Chyra-Rolicz Z., *Spółdzielczość w Polsce powojennej (1944-1990)*, „Dzieje najnowsze”, 2002, t.34, nr 1, s. 103–120. https://swietlik.org/wp-content/uploads/2023/07/WA303_61402_A507-DN-R-34-1_Chyra.pdf (data dostępu: 4.02.2026).

- Coudroy de Lille L., Housing cooperatives in Poland. The origins of a deadlock, „Urban Research and Practice”, 2015, t.8, nr 1, s. 17–31, DOI: doi.org/10.1080/17535069.2015.1011424. <https://habitat-cooperactif.eu/wp-content/uploads/2019/04/texte-bilingue-Coudroy-coop-en-Pologne.pdf> (data dostępu: 4.02.2026).
- Cumbers A., Constructing a global commons in, against and beyond the state, „Space and Polity”, 2015, t.19, nr 1, s. 62–75, DOI: doi.org/10.1080/13562576.2014.995465. https://www.researchgate.net/publication/273404508_Constructing_a_global_commons_in_against_and_beyond_the_state (data dostępu: 4.02.2026)
- Curtis G.E., Poland: a country study, Library of Congress. Federal Research Division, Washington, D.C 1994. https://www.loc.gov/resource/gdcmassbookdig.polandcountrystu00curt_0/ (data dostępu: 4.02.2026)
- Czarnocka J., i Pieńkowski M., Liczba zrepriwatyzowanych nieruchomości w poszczególnych latach (1990–2016), Miasto Jest Nasze 2017. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Reprywatyzacja_-_lata_zwrot%C3%B3w.png (data dostępu: 4.02.2026)
- Czischke D., Carriou C., i Lang R., Collaborative Housing in Europe: Conceptualizing the Field, „Housing, Theory and Society”, 2020, t.37, nr 1, s. 1–9, DOI: doi.org/10.1080/14036096.2020.1703611. <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/14036096.2020.1703611> (data dostępu: 4.02.2026)
- Dąbrowiecki Ł., Spółdzielnie mieszkaniowe – upadek czy renesans?, krytykapolityczna.pl, 8.10.2013, <https://krytykapolityczna.pl/kraj/dabrowiecki-spoldzielnie-mieszkaniowe-upadek-czy-renesans/> (data dostępu 4.02.2026)
- Delz S., Hehl R., i Ventura P., Housing the Co-op. A Micro-political Manifesto, Ruby Press, Berlin 2020.

Desmond M., Eksmitowani.: Nędza i zyski w jednym z amerykańskich miast, Marginesy, Warszawa 2019.

Drozda Ł., Dziury w ziemi. Patodeweloperka w Polsce, Czarne, Warszawa 2023.

Ferreri M., i Vidal L., Public-cooperative policy mechanisms for housing commons, „International Journal of Housing Policy”, 2021, t.22, nr 2, s. 149–173, DOI: doi.org/10.1080/19491247.2021.1877888.
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19491247.2021.1877888> (data dostępu: 4.02.2026)

Foryś I., Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce po transformacji gospodarczej, „Studia i Prace WNEiZ US”, 2017, t.50, nr 1, s. 31–41, DOI: 10.18276/sip.2017.50/1-03.
<https://wnus.usz.edu.pl/sip/file/article/download/13936.pdf> (data dostępu: 4.02.2026)

Fredric J., Cognitive Mapping, [w:] Marxism and the Interpretation of Culture, University of Illinois Press, Champaign 1990, s. 347–360, https://www.rainer-rilling.de/gs-villa07-Dateien/JamesonF86a_CognitiveMapping.pdf (data dostępu: 4.02.2026)

Gawryszewski A., Rozwój demograficzno-społeczny Warszawy w XX wieku, „Mazowsze Studia Regionalne”, 2010, t.5, s. 11–28.

George H., Progress and Poverty: An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth, The Remedy, Doubleday, Page, & Co, Nowy Jork 1912.

Giecwicz J., Miejska polityka mieszkaniowa – tereny dostępne warunkiem realizacji programów mieszkań dostępnych – nowelizacja ustawowa w Wiedniu, „Housing Environment”, 2020, t.30, s. 47–52, DOI: doi.org/10.4467/25438700SM.20.005.12208.
<https://www.housingenvironment.edu.pl/images/Nr%2030/Miejska%20polityka%20mieszkaniowa%20%E2%80%93%20tereny%20dost%C4%99pne%20warunkiem%20realizacji%20program%C3%B3w%20mieszka%C5%84%20dost%C4%99pnych%20%E2%80%93%20nowelizacja%20ustawowa%20w%20Wiedniu.pdf> (data dostępu: 4.02.2026)

Grabowiecka-Łaszek A., Mieszkalnictwo w latach 1950 – 1995 (materiały statystyczne), „Sprawy mieszkaniowe”, 1996, t.2/1996, s. 127–143.

- Grubbauer M., *Toward a More Comprehensive Notion of Urban Change: Linking Post-Socialist Urbanism and Urban Theory*, [w:] *Chasing Warsaw. Socio-Material Dynamics of Urban Change since 1990*, red. M. Grubbauer i J. Kusiak, Campus, Frankfurt 2012.
- Hardin G., *The Tragedy of the Commons*, „Science”, 1968, t.162, nr 3859, s. 1243–48.
- Harvey D., *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja*, Bęc Zmiana, Warszawa 2012.
- Herman A., *Od PKWN do własności. Restytucja mienia przejętego dekretem reformy rolnej.*, Wydawnictwo Nowy Świat, Warszawa 2010.
- Hertweck F., *Architecture on Common Ground: The Question of Land: Positions and Models*, Lars Müller Publishers, Zurych 2020.
- Hertweck F., Hiller C., Krieger M., Nehmer A., Ngo A.-L., i Topalović M., *Politics for the Repair Society*. Editorial, „The Great Repair – Politics for the Repair Society”, ARCH+/Spector Books, Berlin 2022. <https://archplus.net/en/archiv/english-publication/The-Great-Repair/politics-for-the-repair-society/> (data dostępu: 4.02.2026)
- Heskin A., i Leavitt J., *The hidden history of housing cooperatives.*, Center for Cooperatives, University of California, Davis 1995.
- Hugentobler M., *Odrodzenie spółdzielczości*, 2024, t.3,4, s. 24–39.
- Jarosz-Nojszewska A., i Legutko-Kobus P., *Problemy repriwatyzacji*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2017,
https://cor.sgh.waw.pl/bitstream/handle/20.500.12182/436/Anna_Jarosz_Nojszewska_Paulina_Legutko_Kobus_2017_Problemy_repriwatyzacji.pdf (data dostępu: 4.02.2026)
- Kępiński K., *Warszawa wyprzedaje działki, choć TBS nie ma gdzie budować*, 15.03.2024,
<https://www.architekturaibiznes.pl/warszawa-wyprzedaje-dzialki-choc-tbs-nie-ma-gdzie-budowac,32994.html> (data dostępu: 4.02.2026)
- Kohl S., *The Power of Institutional Legacies: How Nineteenth Century Housing Associations Shaped Twentieth Century Housing Regime Differences between Germany and the United States*, „European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie”,

- 2015, t.56, nr 2, s. 271–306, DOI: doi.org/10.1017/S0003975615000132.
<https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-sociology-archives-europeennes-de-sociologie/article/power-of-institutional-legacies-how-nineteenth-century-housing-associations-shaped-twentieth-century-housing-regime-differences-between-germany-and-the-united-states/39DF1FA64BE2136E0E2975F10564BD0F>
 (data dostępu: 4.02.2026).
- Kornberger M., i Borch C., *Urban Commons: Rethinking the City*, Routledge, London 2016.
- Królikowski L., i Ostrowski M., *Rozwój przestrzenny Warszawy*, Agencja Wydawnicza Egros, Warszawa 2009.
- Krupa-Dąbrowska R., *300 tys. mieszkań w stolicy bez prawa do gruntu - jest projekt, jak to zmienić*, 28.04.2023, <https://www.prawo.pl/biznes/300-tys-mieszkan-w-stolicy-bez-prawa-do-gruntu-jest-projekt-jak-to-zmienic,517895.html> (data dostępu: 4.02.2026).
- Kuletskaya D., i Willam A., *Warsaw and Its Land: Property Rights on Urban Land in Transition*, „Architectural Histories”, 2022, t.10, nr 1, s. 1–33, DOI: doi.org/10.16995/ah.8296.
<https://journal.eahn.org/article/8296/galley/22613/download/> (data dostępu: 4.02.2026)
- Kusiak J., *The Cunning of Chaos and Its Orders: A Taxonomy of Urban Chaos in Post-Socialist Warsaw and Beyond*, [w:] *Chasing Warsaw. Socio-Material Dynamics of Urban Change since 1990*, red. M. Grubbauer i J. Kusiak, Campus, Frankfurt 2012, s. 291–320.
- , *Chaos Warszawa. Porządki przestrzenne polskiego kapitalizmu*, Bęc Zmiana 2017, Warszawa.
- , *Legal Technologies of Primitive Accumulation: Judicial Robbery and Dispossession-by-Restitution in Warsaw*, „International Journal of Urban and Regional Research”, 2019, t.43, nr 4, s. 649–665, DOI: doi.org/10.1111/1468-2427.12827.
<https://www.repository.cam.ac.uk/bitstreams/35c0f020-05b4-459e-aef3-70cd01ddf960/download> (data dostępu: 4.02.2026)
- , *Radically Legal: Berlin Constitutes the Future*, Cambridge University Press, Cambridge 2024, DOI: doi.org/ 10.1017/9781009516914

<https://www.cambridge.org/core/books/radically-legal/7DB8C3F3E9272466A3926DCE9006CFBE> (data dostępu: 4.02.2026)

Lefebvre H., *The Urban Revolution*, Univ Of Minnesota Press, Minneapolis 2003.

Löhr D., *Henry George: The Public Value of Land*, [w:] *Architecture on Common Ground, The Question of Land: Positions and Models*, Lars Müller Publishers, Zurych 2020, s. 50–61.

Luchert B., *Gospodarka gruntami w miastach. Problematyka użytkowania ziemi przestrzeni miejskiej*, CeDeWu, Warszawa 2024, II.

Lynch K., *Obraz miasta*, Archivolta, Kraków 2011.

Madden D., i Marcuse P., *In Defense of Housing. The Politics of Crisis*, Verso, Londyn 2016.

Matysek-Imielińska M., *Miasto w działaniu. Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa - dobro wspólne w epoce nowoczesnej*, Bęc Zmiana, Warszawa 2018.

Mazan W., i Piotrowska Z., *Inne pastwiska. Wspólnoty gruntowe - relikt czy model zarządzania dobrami wspólnymi?*, „Autoportret. Pismo o dobrej przestrzeni”, 2023, t.81, nr 2, s. 80–87.

Meyfroidt A., i Coudroy de Lille L., *Les coopératives de logement, du socialisme au néo-libéralisme. Le cas de Varsovie et de Bratislava*, „Belgeo”, 2018, nr 4, s. 1–27, DOI : [doi.org/ 10.4000/belgeo.27157](https://doi.org/10.4000/belgeo.27157) <http://journals.openedition.org/belgeo/27157> (data dostępu: 4.02.2026)

Milewska-Wilk H., *Działalność i znaczenie spółdzielni mieszkaniowych w Polsce*, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa - Kraków 2023, DOI: doi.org/10.51733/opm.2023.23. <https://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2024/02/Dzialalnosc-i-znaczenie-spoldzielni-mieszkaniowych-w-Polsce.pdf> (data dostępu: 4.02.2026)

Miński R., *Wywiad pogłębiony jako technika badawcza. Możliwości wykorzystania IDI w badaniach ewaluacyjnych*, „Przegląd Socjologii Jakościowej”, 2017, t.13, nr 3, s. 30–51, DOI: doi.org/10.18778/1733-8069.13.3.02.

- http://www.qualitativesociologyreview.org/PL/Volume39/PSJ_13_3_Minski.pdf (data dostępu: 4.02.2026)
- Niezabitowska E., *Metody i techniki badawcze w architekturze*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2014.
- Nowak K., *Warszawa zaczęła wykreślać spółdzielnie z ewidencji gruntów. „To bezprawne wywłaszczanie”*, forsal.pl, 11.12.2024, <https://forsal.pl/nieruchomosci/mieszkania/artykuly/9687100,warszawa-zaczela-wykreslac-spoldzielnie-z-ewidencji-gruntow-to-bezpr.html> (data dostępu 4.02.2026)
- Obeng-Odoom F., *The Meaning, Prospects, and Future of the Commons: Revisiting the Legacies of Elinor Ostrom and Henry George*, „The American Journal of Economics and Sociology”, 2016, t.75, nr 2, s. 372–414, DOI: doi.org/10.1111/ajes.1244. <https://www.jstor.org/stable/43818694> (data dostępu 4.02.2026)
- Ostrom E., *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge 1990, Cambridge University Press.
- Patkowski K., *Realizacja programu reprivatyzacji w Polsce w latach 1989–2001 (aspekt polityczny i ideologiczny)*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2004, t.2, s. 201–214. <https://repozytorium.amu.edu.pl/server/api/core/bitstreams/897f12ea-b517-42db-9fb8-f4c07fa934a4/content> (data dostępu: 4.02.2026)
- Peisert A., *Spółdzielnie mieszkaniowe: pomiędzy wspólnotą obywatelską a alienacją*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.
- Piecyk L., *Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa*, „Przegląd Socjalistyczny”, 2017, t.57, nr 2, s. 25–39. <https://przeglad-socjalistyczny.pl/opinie/aziemski/1487-piecyk> (data dostępu: 4.02.2026)
- Piketty T., *Kapitał w XXI wieku*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2015.
- Piketty T., i Zucman G., *Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010*, „The Quarterly Journal of Economics”, 2014, t.129, nr 3, s. 1255–1310, DOI: doi.org/10.1093/qje/qju018.

<http://piketty.pse.ens.fr/files/PikettyZucman2013BookRevQJE.pdf> (data dostępu 4.02.2026)

Piotrowska Z., *Sami sobie. Polskie spółdzielnie mieszkaniowe*, „Autoportret. Pismo o dobrej przestrzeni”, 2021, t.72, nr 1, s. 56–63.

———, *Zyskowny brak planowania, czyli warszawskie podejście do Zintegrowanych Planów Inwestycyjnych*, Architektura Murator, 9.07.2025, <https://architektura.muratorplus.pl/krytyka/zyskowny-brak-planowania-czyli-warszawskie-podejscie-do-zintegrowanych-planow-inwestycyjnych-aa-RRkx-PE4E-zHT4.html> (data dostępu: 4.02.2026)

Poczobutt-Odlanicki A., *Gospodarka terenami w Warszawie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979.

Prajsnar A., *Deweloperzy nie mają gdzie budować. Czeka nas antyspekulacyjny podatek od gruntów niezabudowanych? Pomysł nie jest nowy*, 12.05.2024, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Deweloperzy-nie-maja-gdzie-budowac-Czeka-nas-antyspekulacyjny-podatek-od-gruntow-niezabudowanych-Pomysl-nie-jest-nowy-8739712.html> (data dostępu: 4.02.2026)

Regulski J., *Samorząd a model państwa*, „infos”, 2010, t.80, nr 10, s. 1–4. https://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/181E1B9DE2353B6AC125772100466009/%24File/infos_80.pdf (data dostępu 4.02.2026)

Reszka H., *Historia Bydgoskiej Spółdzielni Mieszkaniowej*, <https://www.bsm.bydgoszcz.pl/historia-bydgoskiej-spoldzielni-mieszkaniowej/> (data dostępu 4.02.2026)

Ryan-Collins J., Lloyd T., i Macfarlane L., *Rethinking the economics of land and housing*, Bloomsbury Academic, Londyn 2022.

Samorek B., i Cichocki M., *Polski rynek nieruchomości mieszkaniowych*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa - Kraków 2023, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, DOI: doi.org/10.51733/opm.2023.03

Schmid C., *Henri Lefebvre and the Theory of the Production of Space*, Verso, Londyn 2022.

- Siemieniako B., *Reprywatyzując Polskę. Historia wielkiego przekrętu*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017.
- Skotarczak T., *Spółdzielnie mieszkaniowe. Dylematy funkcjonowania i rozwoju*, C.H.Beck, Warszawa 2015.
- Skotarczak T., i Blaszkę M., *Spółdzielnie mieszkaniowe jako deweloperzy na rynku nieruchomości*, „Studia i Prace WNEiZ US”, 2016, t.45, nr 2, s. 439-449 DOI: DOI:10.18276/sip.2016.45/2-34
<https://wnus.usz.edu.pl/sip/file/article/download/1916.pdf> (data dostępu: 4.02.2026)
- Skotarczak T., i Blaszkę M., *Mieszkania spółdzielcze na rynku nieruchomości*, „Studia i Prace WNEiZ US”, 2018, t.54, nr 3, s. 373–384, DOI: doi.org/10.18276/sip.2018.54/3-27
https://bazhum.muzhp.pl/media/texts/studia-i-prace-wydzialu-nauk-ekonomicznych-i-zarzadzania/2018-tom-54-numer-3/studia_i_prace_wydzialu_nauk_ekonomicznych_i_zarzadzania-r2018-t54-n3-s373-384.pdf (data dostępu: 4.02.2026)
- Sobczak M., *Spółdzielnie mieszkaniowe na rynku nieruchomości w Polsce w XXI w. Bariery i szanse rozwoju*, „Studia BAS”, 2023, t.76, nr 4, s. 149–161, DOI: doi.org/10.31268/StudiaBAS.2023.34
[https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/CB6A898C12C60067C1258AB700319150/\\$file/Micha%C5%82%20Sobczak%20Studia%20BAS%204%202023.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/CB6A898C12C60067C1258AB700319150/$file/Micha%C5%82%20Sobczak%20Studia%20BAS%204%202023.pdf) (data dostępu: 4.02.2026)
- Stark D., *Recombinant Property in East European Capitalism*, „American Journal of Sociology”, 1996, t.101, nr 4, s. 993–1027. https://davidcstark.net/wp-content/uploads/2020/02/paper_recombinant_property-1.pdf (data dostępu 4.02.2026)
- Twardoch A., *System do mieszkania. Perspektywy rozwoju dostępnego budownictwa mieszkaniowego*, wyd. 2, Bę, Warszawa 2023.
- Verdery K., *Fuzzy property. Rights, power, and identity in Transylvania’s decollectivization*, [w:] *Uncertain Transition. Ethnographies of Change in the Postsocialist World*, red. K. Verdery

- i M. Burawoy, Rowman & Littlefield Publishers, inc, Oxford 1999, s. 53–81,
<http://burawoy.berkeley.edu/Hungary/Ethnographies%20in%20Postsocialist%20World.pdf> (data dostępu: 4.02.2026)
- Wojtczuk M., *Cud na Stegnach: plac zabaw i fontanny między blokami.*, 31.05.2014,
warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,34862,16067710,cud-na-stegnach-plac-zabaw-i-fontanny-miedzy-blokami.html (data dostępu 4.02.2026)
- Woś T., *Wywłaszczanie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Wydaw. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- Yates A., *Selling Paris. Property and commercial culture in the fin-de-siècle capital*, Harvard University Press, Cambridge 2015.
- Towarzystwo „Pomoc” Spółka Budowlana. Odezwa Towarzystwa „Pomoc” Spółki budowlanej, Poznań 1890, <https://wbc.poznan.pl/dlibra/publication/31288/edition/48541> (data dostępu: 4.02.2026)
- Decyzja Prezydenta RP w sprawie ustawy repriwatyzacyjnej*, 22.03.2001,
<https://www.prezydent.pl/archiwalne-aktualnosci/aktualnosci-rok-2001/decyzja-prezydenta-rp-w-sprawie-ustawy-repriwatyzacyjnej,31487,archive> (data dostępu: 4.02.2026)
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy. Własność gruntów - uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego - rysunek nr 4.*, 2006,
https://architektura.um.warszawa.pl/documents/12025039/31027914/Rysunek_04_LIII_1611_2021.pdf (data dostępu: 4.02.2026)
- Architektura wielorodzinnych domów spółdzielni budowlano-mieszkaniowych w Warszawie w okresie międzywojennym (1918-1939)*, nieopublikowana praca doktorska, Wydział Architektury Politechniki Warszawskiej 2007.
- Poland - Public land and property asset management in Warsaw : strategic opportunities*, World Bank, Washington, DC 2010,

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/513871468092358470/pdf/558430ESW0PL0P1Box0349464B01PUBLIC1.pdf> (data dostępu: 4.02.2026)

Warszawa feniksem XX wieku, statystyka Warszawy w 1945 r., Urząd Statystyczny w Warszawie, Oddział Warszawski Polskiego Towarzystwa Statystycznego, Warszawa 2012, <https://docer.pl/doc/xcn18en> (data dostępu: 4.02.2026)

Reforma samorządowa 1990 - jedna z najbardziej udanych, 31.12.2014, <https://dzieje.pl/aktualnosci/reforma-samorzadowa-1990-jedna-z-najbardziej-udanych> (data dostępu 4.02.2026)

Spór o odbudowę. Warszawa w budowie 7, 10–11.11.2015, <https://artmuseum.pl/pl/wystawy/spor-o-odbudowe> (data dostępu: 4.02.2026)

Warszawskie Centra Lokalne | Oddział Warszawski SARP, 16.02.2015, https://sarp.warszawa.pl/sarp_warsztat/warszawskie_centra_lokalne/ (data dostępu 4.02.2026)

Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2018 r., Narodowy Bank Polski. Departament Analiz Ekonomicznych, Warszawa 2019, https://nbp.pl/wp-content/uploads/2022/09/raport_2018.pdf (data dostępu: 4.02.2026)

Osiedla Warszawy, 4.02.2019, <https://architektura.um.warszawa.pl/osiedla-warszawy> (data dostępu: 4.02.2026)

Spółdzielczość mieszkaniowa powinna inwestować., „Domy spółdzielcze”, 2020, t.839, nr 10.

Housing2030: Effective policies for affordable housing in the UNECE region, United Nations, Nowy Jork 2021, https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf (data dostępu: 4.02.2026)

RICS analysis: The English Housing Survey, Royal Institution of Chartered Surveyors 2023, <https://www.rics.org/news-insights/english-housing-survey-2023> (data dostępu: 4.02.2026)

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego m.st. Warszawy. Tom 1 Uwarunkowania, projekt, Prezydent m. st. Warszawa 2023.

Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2022 r., Narodowy Bank Polski. Departament Stabilności Finansowej, Warszawa 2023,
<https://nbp.pl/wp-content/uploads/2023/09/Raport-o-sytuacji-na-rynku-nieruchomosci-mieszkaniowych-i-komercyjnych-w-Polsce-w-2022-r.pdf> (data dostępu: 4.02.2026)

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego m.st. Warszawy. Tom 2 Kierunki, projekt, Prezydent m. st. Warszawa 2023.

Raport o stanie miasta 2022, Biuro Strategii i Analiz Urzędu m.st. Warszawy maj 2023,
https://um.warszawa.pl/documents/56602/0/Raport+o+stanie+miasta+22_10_lipca.pdf (data dostępu: 4.02.2026)

Housing Cooperatives in Europe: Resilience and Adaptation to Changing Needs, Housing Europe 2025, https://www.housingeurope.eu/wp-content/uploads/2025/03/Housing-Cooperatives_2025_DIGITAL.pdf (data dostępu: 4.02.2026)

Informator. Program wsparcia Społecznego Budownictwa Czynszowego (SBC), Bank Gospodarstwa Krajowego 2025,
https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Fundusze_i_programy/Budownictwo_czynszowe/Informator_SBC_-_aktualizacja_01.2025_2.pdf (data dostępu: 4.02.2026)

Informacja o cenach mieszkań w II kwartale 2025 r., Narodowy Bank Polski, Warszawa wrzesień 2025, <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2025/09/Informacja-o-cenach-mieszkank-w-II-2025.pdf> (data dostępu: 4.02.2026)

Projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy – Prawo spółdzielcze, 28.11.2025,
<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12405000/13174308/13174309/dokument752349.pdf> (data dostępu: 4.02.2026)

Projekt ustawy o uregulowaniu praw do gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych

innych ustaw, 9.12.2025,

<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12406000/13179508/13179509/dokument758067.pdf> (data dostępu: 4.02.2026)

Kodeks cywilny, Dz.U. 2024 poz. 1061.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U.2024.1145.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków., Dz.U. 2024 poz. 219.

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, Dz.U. 2018 poz. 1716.

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze., Dz.U. 1982 nr 30 poz. 210.

Ustawa z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw., Dz.U. 2007 nr 125 poz. 873.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, Dz. U. 2024 r. poz. 1491 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, Dz.U. 2025 poz. 1273.

Polityka mieszkaniowa – Mieszkania2030, Załącznik do uchwały nr LIX/1534/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 14 grudnia 2017 r.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. 2016 poz. 1271.

Ustawa z dnia 4 listopada 2022 r. o kooperatywach mieszkaniowych oraz zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych, Dz. U. 2023 poz. 28.

SM Kopernik. O spółdzielni, smkopernik.pl, <https://www.smkopernik.pl/old2/spoldzielnia/> (data dostępu 4.02.2026)

Historia ChSM | Chorzowska Spółdzielnia Mieszkaniowa, www.chsm.com.pl,

<https://www.chsm.com.pl/historia> (data dostępu 4.02.2026)

The European Affordable Housing Plan - Housing - European Commission,

https://housing.ec.europa.eu/european-affordable-housing-plan_en (data dostępu 4.02.2026)

11. Spis ilustracji

- Il. 1. Nowa zabudowa w relacji do obszaru zwartego miasta. Opracowanie własne na podstawie grafiki z Raportu o stanie miasta 2022, s.48
- Il. 2. Fontanna na Stegnach i bloki mieszkalne zrealizowane w latach 70. przez Międzyzakładową Spółdzielnię Mieszkaniową Energetyka. Fontanna powstała w ramach inwestycji przeprowadzonej przez spółdzielnię w 2014 roku za kwotę 2,6 mln złotych pochodzącej z nadwyżki finansowej generowanej przez czynsze z lokali usługowych. Fot. Kuba Rodziewicz
- Il. 3. Średnia liczba budowanych mieszkań w Polsce w latach 1950-2016 wg form budownictwa (w tys.). Źródło danych: historia Polski w liczbach, Tom 5, Warszawa 2018, GUS na podstawie tabl. 64 (121). Opracowanie własne.
- Il. 4. Mieszkania oddawane do użytkowania w Polsce w latach 1995 – 2023 wg form budownictwa. Źródło danych: Bank Danych Lokalnych, GUS (1995 - 2004 mieszkania indywidualne i na sprzedaż lub wynajem sumowane łącznie). Opracowanie własne.
- Il. 5. Mieszkania oddawane do użytkowania w Warszawie wg form budownictwa. Źródło danych: Roczniki Statystyczne Warszawy, GUS, Opracowanie własne
- Il. 6. Struktura własności zasobów mieszkaniowych w Polsce. Źródło danych: Grabowiecka - Łaszek, Opracowanie własne.
- Il. 7. Zasób mieszkaniowy w Polsce z podziałem na formy własności. Dane GUS, Bank Danych Lokalnych. Opracowanie własne.
- Il. 8. Zasób mieszkaniowy w Warszawie w latach 2002-2022 wg form własności. Źródło danych: Bank Danych Lokalnych GUS, Opracowanie własne.
- Il. 9. Inwestycja przy ul. Witebskiej zrealizowana w modelu deweloperskim zrealizowana przez RSM Praga. Fot. Łukasz Gierczak

- Il. 10. Grunty spółdzielcze w Warszawie względem obszaru zwartego zdefiniowanego w Raporcie o stanie miasta 2022. Powierzchnia gruntów spółdzielczych - 2 401,5 ha. Powierzchnia obszaru zwartego - 25 706 ha, powierzchnia gruntów spółdzielczych zlokalizowanych na obszarze zwartym - 2 363,5 ha gruntów (98,4%), powierzchnia gruntów spółdzielczych poza obszarem zwartym - 38,3 (1,6%).
- Il. 11. Wynik analizy gruntów spółdzielczych, podział wg. typów. W analizie uwzględniono grunty niezabudowane lub zabudowane budynkami usługowymi. Ze względów na nieprecyzyjne dane, analiza jest niekompletna. Opracowanie własne.
- Il. 12. Przykładowe działki z wybranych typów. Od góry od lewej - grunty spółdzielcze parkingi, pawilony handlowe i rekreacyjne; grunty spółdzielcze mieszane (parkingi i rekreacyjne); grunty spółdzielcze nieużytki. Opracowanie własne na podstawie danych z Biura Geodecji i Katastru m.st. Warszawa.
- Il. 13. Planowana inwestycja na Sadybie, działka przy skrzyżowaniu ul. Sobieskiego i Limanowskiego, zaznaczenie obszaru inwestycyjnego oraz zapisów MPZP Sadyba Pn cz. I. Na podstawie: mapa.um.warszawa.pl
- Il. 14. Inwestycja realizowana przez SM Łazurowa na terenie dawnego parkingu powierzchniowego przy ul. Sterniczej (obecnie inwestycja w trakcie odbiorów do użytkowania). Obok (zaszraflowane) działki wykupione przez spółdzielnię od właścicieli prywatnych pod realizację kolejnej inwestycji. Widok terenu z 2022 r. Źródło: mapa.um.warszawa.pl
- Il. 15. Teren inwestycji RSM Praga przy ulicy Barkocińskiej 3 (obecnie inwestycja zrealizowana). Widok terenu z 2022 r. Źródło: mapa.um.warszawa.pl
- Il. 16. Przykład działki przy Grzybowskiej 39 w Warszawie, Źródło: mapa.um.warszawa.pl
- Il. 17. Lokalizacja biur trzech wybranych spółdzielni mieszkaniowych na tle gruntów spółdzielczych w Warszawie. 1 – Spółdzielnia Mieszkaniowa Łazurowa; 2 – Międzyzakładowa Spółdzielnia Mieszkaniowa Energetyka; 3 – Robotnicza Spółdzielnia Mieszkaniowa Praga. Opracowanie własne.

- Il. 18. Zasób i inwestycje Spółdzielni Mieszkaniowej Lazurowa. Od lewej od góry: pawilony handlowo-biurowe przy ul. Siemiatyckiej; inwestycja mieszkaniowa spółdzielni przy ul. Sterniczej 125A, inwestycja mieszkaniowa spółdzielni przy ul. Sterniczej 127 – sąsiedztwo starego zasobu spółdzielni, inwestycja od dziedzina, otwarta (nieogrodzona) brama prowadząca do sąsiadujących bloków. Fot. Zofia Piotrowska
- Il. 19. Zasób i inwestycje Międzyzakładowej Spółdzielni Mieszkaniowej Energetyka. Od góry – biura spółdzielni przy ul. Zwierzynieckiej, zasób mieszkaniowy z lat 70. i parkingi na Stegnach, inwestycja mieszkaniowa spółdzielni przy ul. Polski Walczącej 2. Fot. Kuba Rodziewicz
- Il. 20. Zasób i inwestycje Robotniczej Spółdzielni Mieszkaniowej Praga. Od góry od lewej – inwestycja mieszkaniowa przy ul. Kuflewskiej (przebudowa terenu z pawilonem handlowym), inwestycja przy Barkocińskiej 3 (zabudowa działki nieużytkowanej) oraz inwestycja przy ul. Witebska 2,2A,4 (przebudowa terenu z pawilonem handlowym). Fot. Łukasz Gierczak
- Il. 21. Debata mieszkaniowa – Jakiej polityki mieszkaniowej potrzebuje Warszawa? W Warszawskim Pawilonie Architektury ZODIAK, 12.03.24. Od lewej – prezes MSM Energetyka Grzegorz Okoński, prof. Politechniki Śląskiej Agata Twardoch, wiceminister MRiT Krzysztof Kukucki, Zofia Piotrowska, poza kadrem dyr. Biura Polityki Lokalowej m.st. Warszawa Beata Wrońska- Freudenheim. Fot. Wiola Januszko

Podziękowania

Szczególne podziękowania za zaangażowanie w problematykę pracy, za słowa motywacji podkreślające wartość prowadzonych przeze mnie badań, a także mojej działalności pozanaukowej, jak również za liczne dyskusje daleko wykraczające poza temat badań doktoranckich, składam mojej promotorce, prof. Joannie Giecewicz. Dziękuję za wnikliwą analizę prowadzonych przeze mnie badań, cenne uwagi oraz akceptację tego, że nie zawsze zdecydowałam się je uwzględnić.

Rodzicom, Jackowi i Laurze Piotrowskim, dziękuję za wytrwałe lektury roboczych wersji pracy oraz cierpliwe wysłuchiwanie moich prelekcji przy rodzinnym stole.

Wyrazy wdzięczności kieruję do wszystkich członków Stowarzyszenia Mieszkaniowego WSPÓŁ, a w szczególności do członków zarządu: Joanny Marcinkowskiej, Krzysztofa Nowakowskiego oraz Patryka Wancerza – za ambicję, wiarę w możliwość realnej poprawy rzeczywistości mieszkaniowej oraz konsekwentne dążenie do wyznaczonych celów.

Serdecznie dziękuję Hannie Milewskiej-Wilk, dysponującej ogromną wiedzą i doświadczeniem, za wsparcie merytoryczne, umożliwienie mi kontaktu ze środowiskiem spółdzielni mieszkaniowych oraz pomoc w prowadzeniu wywiadów.

Podziękowania składam również Kamilowi Nowakowi, kierownikowi Zakładu Mieszkalnictwa Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, za owocną współpracę przy przygotowaniu ekspertyzy i raportu.

Dziękuję spółdzielniom mieszkaniowym, które zgodziły się na udział w badaniach i rozmowy, w szczególności: pani pełnomocniczce zarządu Edycie Benesz z SM Łazurowa, panu prezesowi MSM Energetyka Grzegorzowi Okońskiemu oraz zarządowi RSM Praga, zwłaszcza panu prezesowi Andrzejowi Półrolniczakowi i pani wiceprezes Agnieszce Haponiuk.

Za wsparcie techniczne dziękuję Konradowi Wiśliczowi-Węgorowskiemu, za korektę tekstu Bożenie Siwko, natomiast za pomoc fotograficzną – Kubie Rodziewiczowi oraz Łukaszowi Gierczakowi.

Załączniki

Materiały z wywiadów z wybranymi spółdzielniami mieszkaniowymi

Materiały dotyczące działalności Stowarzyszenia Mieszkaniowego

WSPÓŁ

Materiały z wywiadów z wybranymi spółdzielniami mieszkaniowymi

1. Scenariusz wywiadów
2. SM Lazurowa – metryczka, lista i mapa inwestycji
3. MSM Energetyka – metryczka, lista i mapa inwestycji
4. RSM Praga – metryczka, lista i mapa inwestycji

Scenariusz wywiadów ze spółdzielniami mieszkaniowym w Warszawie

Zofia Piotrowska we współpracy z Hanną Milewską Wilk oraz Instytutem Rozwoju Miast i Regionów – luty 2025

OBECNA DZIAŁALNOŚĆ INWESTYCYJNA

Czy obecnie (w ostatnim czasie np. 5 lat) prowadzone są nowe inwestycje? Jeśli tak to, ile?

W jakim modelu (deweloperskim, jako własnościowe spółdzielcze, lokatorskie)?

W jaki sposób i kiedy spółdzielnia weszła w posiadanie gruntów, na których realizowane są inwestycje (grunty przekazane w dzierżawę/na własność spółdzielni w okresie PRL, zakup)?

Czy spółdzielnia korzysta lub korzystała z preferencyjnych kredytów BGK? Dlaczego?

Czy spółdzielnia współpracuje w zakresie prowadzenia inwestycji z KZN, samorządem, innymi instytucjami publicznymi lub społecznymi?

PLANOWANE INWESTYCJE (BEZ ZMIANY UWARUNKOWAŃ)

Czy spółdzielnia planuje realizację inwestycji?

Czy spółdzielnia dysponuje gruntami pod te inwestycje?

Czy spółdzielnia planuje pozyskać kolejne grunty?

W jakim modelu będą realizowane te inwestycje?

POTENCJALNE INWESTYCJE (ZMIANA UWARUNKOWAŃ)

Jakie zmiany umożliwiłyby prowadzenie inwestycji (lub zwiększenie skali prowadzonych inwestycji)?

W jakim modelu spółdzielnia docelowo chciałaby prowadzić inwestycje (tak jak prowadzi?)
A jeśli w innym niż obecnie to jakie zmiany są do tego potrzebne (deweloperskim, jako własnościowe spółdzielcze, lokatorskie)?

Mieszkania lokatorskie (SBC) - jakie zmiany są potrzebne, żeby spółdzielnia chciała prowadzić inwestycje w modelu lokatorskim lub społecznego budownictwa czynszowego?

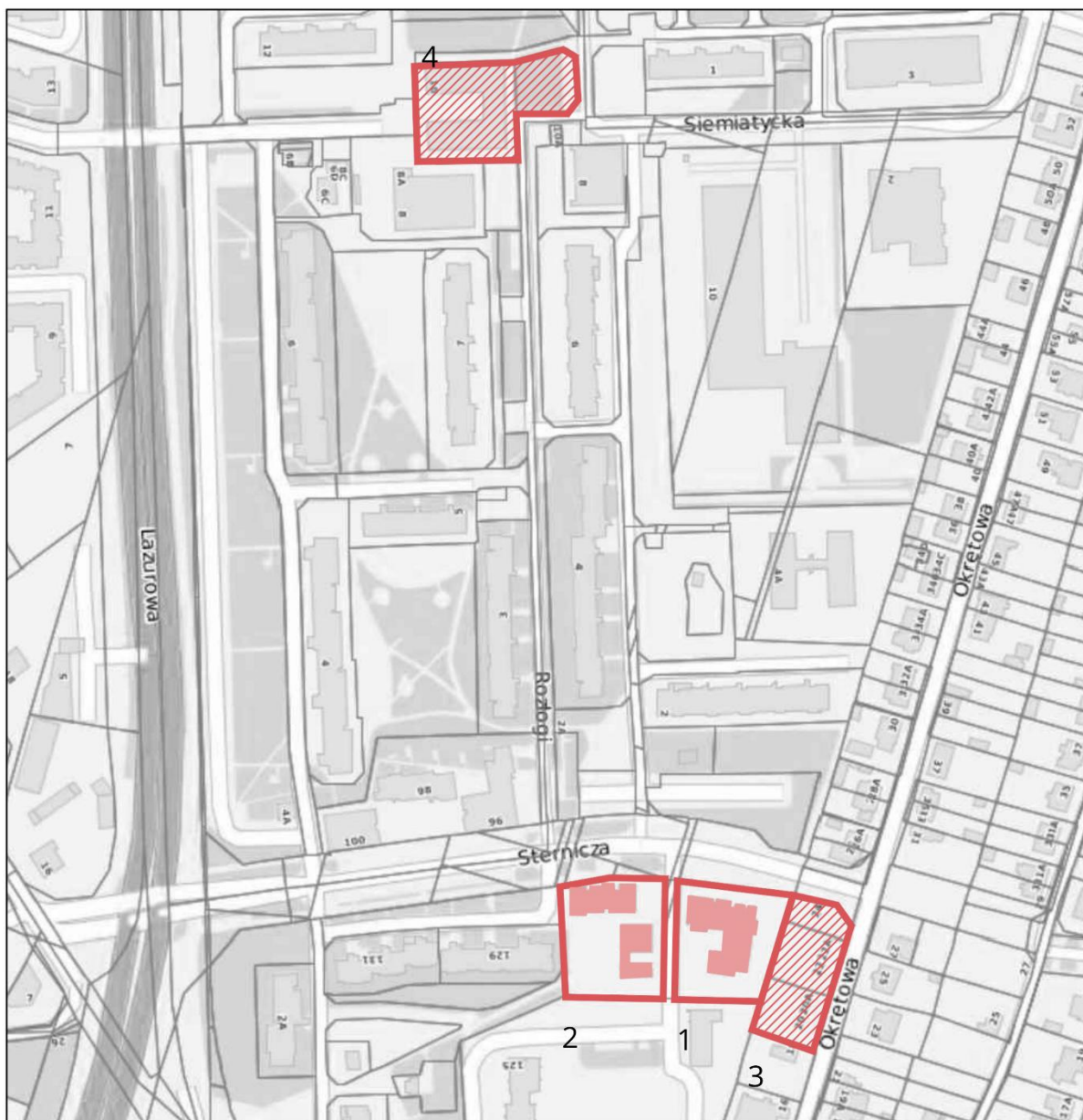
Co skłoniłoby spółdzielnie do podjęcia współpracy (np. w zakresie pozyskiwania gruntów, finansowania) z podmiotami publicznymi?

SM Lazurowa – metryczka i lista inwestycji

- Liczba członków: 1839
- Liczba lokali mieszkalnych: 1448
- Liczba lokali użytkowych zarządzanych przez spółdzielnię (jeśli nie ma innych danych to można podać z garażami): 296 (są to raczej powierzchnie użytkowe w najmie, zlokalizowane w 3 pawilonach handlowych oraz w budynkach mieszkalnych). Lokali użytkowych stanowiących samodzielne lokale w tym garaże: 9.

Nr	SM Lazurowa / Warszawa	l. lokali mieszkalnych	l. lokali usługowych	Nr działki	lata realizacji	Forma inwestycji
Inwestycje realizowane w latach 2020-2025						
1	Ul. Sternicza 127, Warszawa	64	4+ garaż	Dz.ew. 70, ob. 61210	2019-2021	USM, odrębna własność lokali
2	Ul. Sternicza 125A, Warszawa	40	2 + garaż	Dz.ew. 31, ob. 61210	2023-2025	USM, odrębna własność lokali
Inwestycje w realizacji						
3	Ul. Okrętowa 20, Warszawa	10	0	Dz.ew. 36/1,36/2,36/3, ob. 61211	2025-2026	USM, odrębna własność lokali
Inwestycje planowane						
4	Ul. Rozłogi/Lazurowa, Warszawa	150	10	Dz.ew. 42,43 ob. 61205	2026-2028	USM, odrębna własność lokali

- INWESTYCJE ZREALIZOWANE W LATACH 2020-2025
- INWESTECJE W REALIZACJI I PLANOWANE



MSM Energetyka – metryczka i lista inwestycji

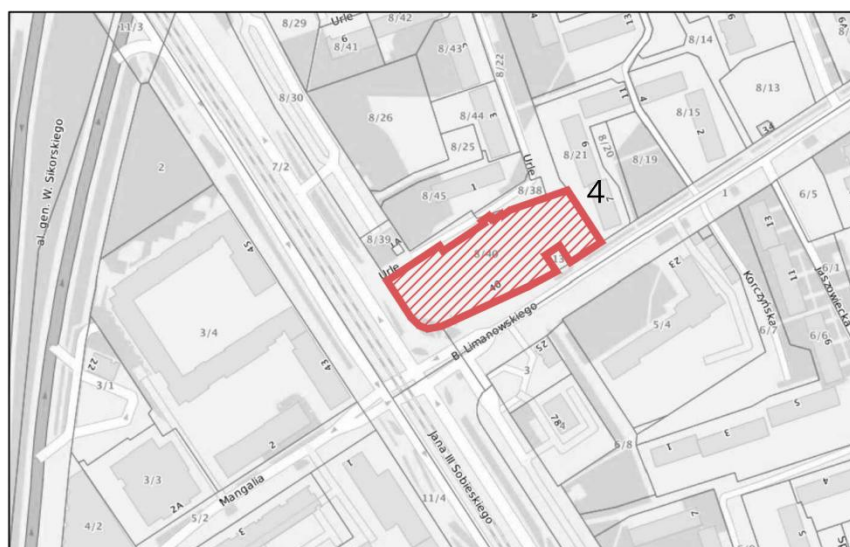
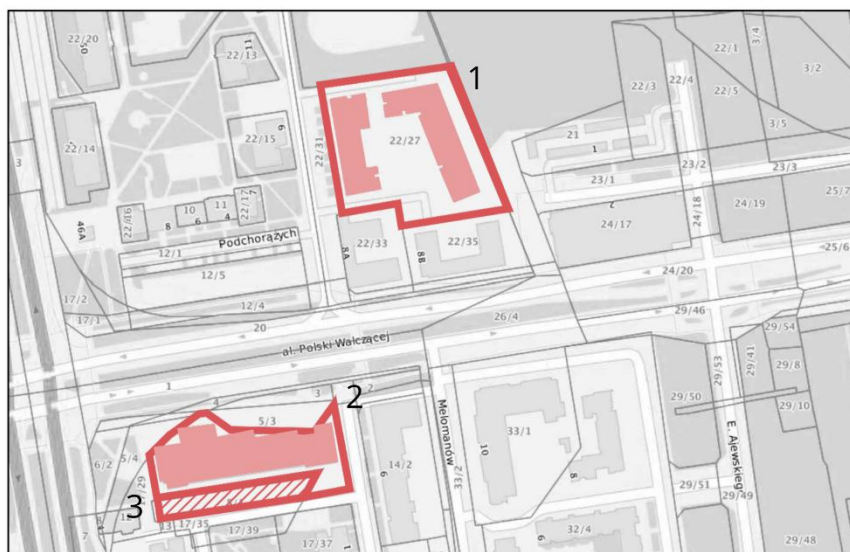
- Liczba członków: 20.272
- Liczba lokali mieszkalnych: 19.149
- Liczba lokali użytkowych z garażami zarządzanych przez spółdzielnię 417 bez garaży

Nr	MSM Energetyka / Warszawa	l. lokali mieszkalnych	l. lokali usługowych	Nr działki	lata realizacji	Forma inwestycji
Inwestycje realizowane w latach 2020-2025						
1	Zwierzyniecka 8CiD	165	5	Dz. ew. nr 22/27 obręb 1-03-03; dz. ew. nr 3/8 obręb 1-07-05 Osiedle „Sielce”	2019-2022	spółdzielcza
2	Al. Polski Walczącej 2	164	4	Dz. ew. nr 5/7, obręb 1-03-07 Osiedle „Sielce”	2022-2025	spółdzielcza
Inwestycje planowane						
3	“W-20 etap 2” – budynek biurowo – usługowy przy ul. Czerniakowskiej	x	2	Dz. ew. nr 5/1, obręb 1-03-07 Osiedle „Sielce”	2026-2027	Spółdzielcza
4	Inwestycja SADYBA – zadanie nr 1 – Budynek mieszkalny, wielorodzinny z usługami i garażem podziemnym przy ul. Jana Sobieskiego 74/78	81	10	Dz. ew. nr 8/40, obręb 1-05-09 Osiedle „Sadyba”	2026-2029	deweloperska



INWESTYCJE ZREALIZOWANE W LATACH 2020-2025

INWESTECJE W REALIZACJI I PLANOWANE

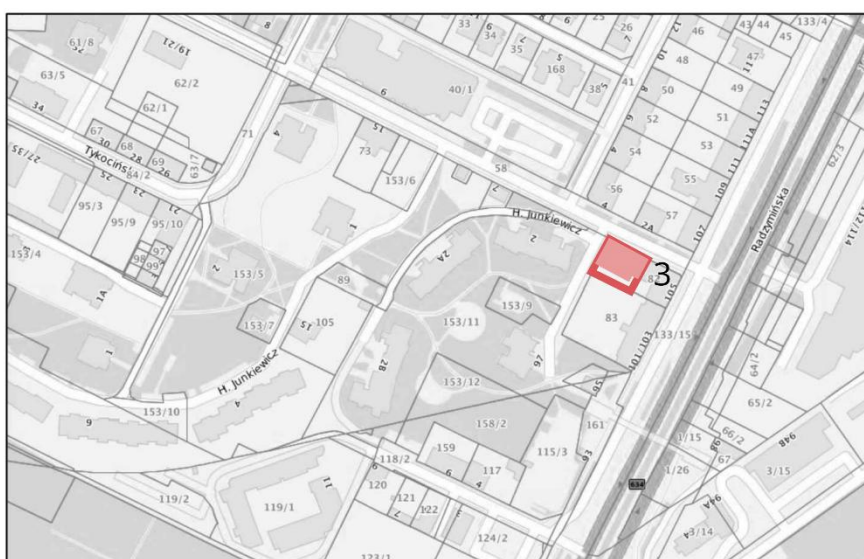
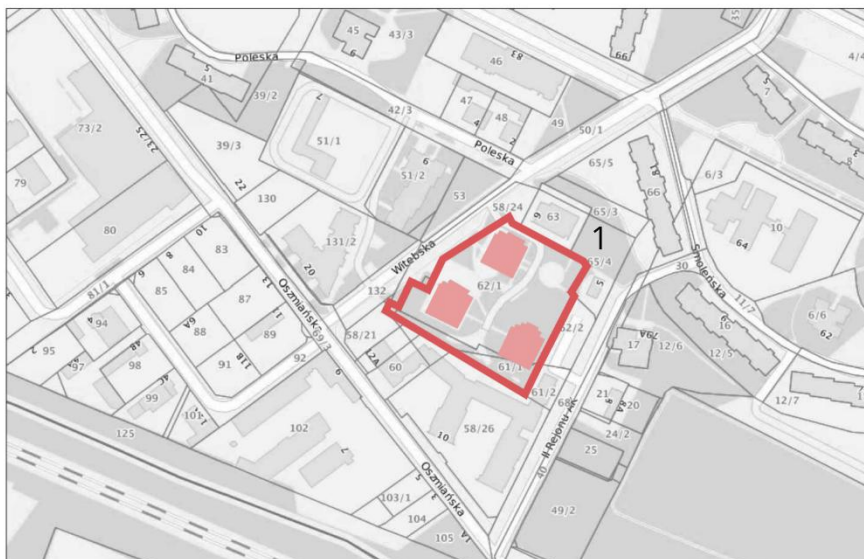


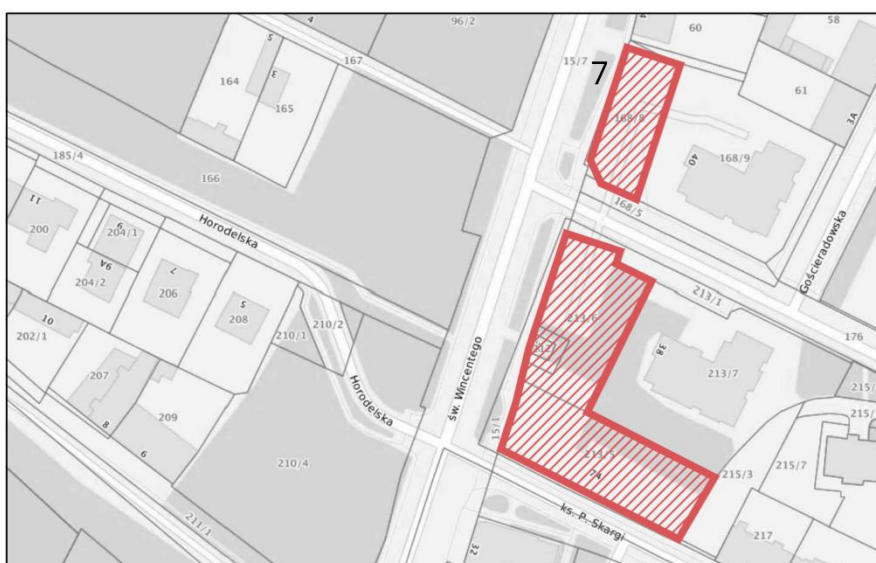
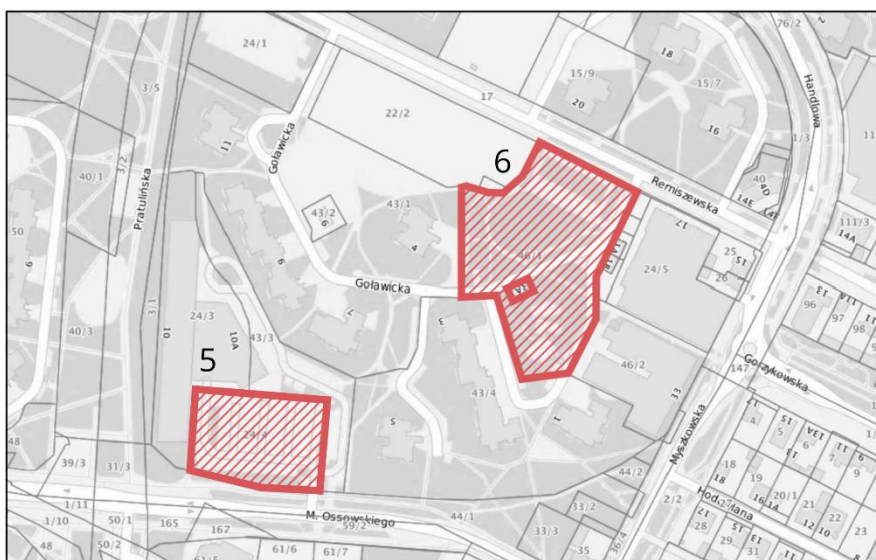
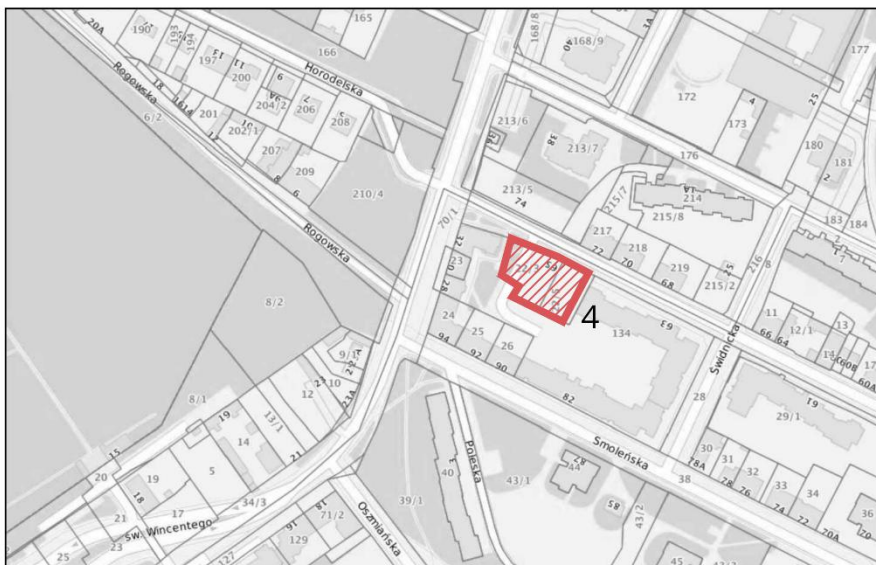
Metryczka RSM Praga – metryczka i lista inwestycji

- Liczba członków: 19.617
- Liczba lokali mieszkalnych: 16.482
- Liczba lokali użytkowych z garażami zarządzanych przez spółdzielnię 644

Nr	RSM Praga / Warszawa	l. lokali mieszkalnych	l. lokali usługowych	Nr działki	lata realizacji	Forma inwestycji
Inwestycje realizowane w latach 2020-2025						
1	ul. Witebska 2,2A,4	156	9	62/1, 62/3, 61/1, 58/28	2019-2021	Deweloperska
2	ul. Kuflewska 6	107	x	111/2, 111/23, 111/24	2021-2023	Deweloperska
3	ul. Barkocińska 3	20	1	81/4	2022-2024	Deweloperska
Inwestycje w realizacji						
4	ul. Piotra Skargi 65	29	0	22/3, 22/5	2025 -	Deweloperska
Inwestycje planowane						
5	ul. Pratulińska Garaż wielostanowiskowy	0	4 w tym 1 wielkopowierzchniowy oraz 142 mp.	24/4		
6	Remiszewska róg Goławickiej Myszkowska III	131	8	46/1		
7	Św. Wincentego/ Piotra Skargi	62	5	213/5, 213/6, 213/3, 212,168/8		

-  INWESTYCJE ZREALIZOWANE W LATACH 2020-2025
-  INWESTYCJE W REALIZACJI I PLANOWANE





Materiały dotyczące działalności Stowarzyszenia Mieszkaniowego WSPÓŁ

1. Sprawozdanie merytoryczne za rok 2024
2. Wywiad ze Stowarzyszenie Mieszkaniowym WSPÓŁ dla czasopisma
Autoportet

Sprawozdanie Stowarzyszenia Mieszkaniowego WSPÓŁ za 2024 r.



Stowarzyszenie Mieszkaniowe WSPÓŁ jest organizacją parasolową. Jego celem jest promocja i wsparcie rozwoju oddolnego, społecznego budownictwa mieszkaniowego, w tym m.in. poprzez pomoc przy realizacji projektów, zbieranie doświadczeń i dobrych praktyk, sieciowanie potencjalnych członków.

W 2024 r. członkowie i członkinie stowarzyszenia działali wokół czterech grup roboczych. Poniżej znajduje się zakres działalności każdej z grup oraz zadania, które były realizowane w 2024 r.

GRUPA WSPÓLNOTA

70-80 % projektów nie udaje się ze względu na problemy w komunikacji. Grupa Wspólnota ma za zadanie:

- tworzenie wiedzy i kompetencji na temat facylitacji procesów grupowych, zasad komunikacji bez przemocy, metod podejmowania decyzji opartych na konsensusie;
- pomoc stowarzyszeniu i grupom roboczym, które realizują projekty mieszkaniowe w podejmowaniu decyzji i rozwiązywaniu konfliktów;
- dbanie o dobrą komunikację w stowarzyszeniu;
- ustalanie zasad dobrej komunikacji, podejmowania decyzji i rozwiązywania konfliktów;
- integrowanie członkiń i członków stowarzyszenia.

Zadania zrealizowane przez grupę:

3 marca 2024 r. odbyło się spotkanie integracyjne dotyczące komunikacji, organizacji działań i wspólnej wizji. W jego trakcie odbył się warsztat, na którym zadaliśmy sobie pytanie dlaczego chcemy działać w obszarze wspólnotowego mieszkalnictwa oraz jak chcemy to robić. Zmierzenie się z tymi pytaniami posłużyło nam do wykonania ćwiczenia uważnej komunikacji, którego istotą było stworzenie bezpiecznej przestrzeni dla autentycznego wyrażania się w grupie oraz stworzenie przestrzeni dla różnorodności.

18 marca 2024 r. odbyło się spotkanie poświęcone ustalaniu wizji, misji, wartości i oczekiwań osób, które w najbliższym czasie lub trochę później chcą realizować wspólne projekty mieszkaniowe.

14 maja 2024 r., na Osiedlu Jazdów odbył się warsztat z grą o wartościach. Warsztat był dedykowany osobom, które już podjęły decyzję o tworzeniu cohousingu. Udział w grze

pozwalat uświadomić sobie własne wartości, poznać wartości innych osób oraz bezpiecznie dyskutować o nich w grupie bez wykluczania kogokolwiek i wchodzenia w spory.

4 czerwca 2024 r. na Jazdowie odbyło się spotkanie integracyjne, na którym rozmawialiśmy o tym dlaczego chcemy tworzyć cohousing i jak chcielibyśmy to zrobić. Podczas spotkania była prezentacja o Floating Berlin – miejskiej grupie badawczo-aktywistycznej zbudowanej wokół opuszczonego, podmokłego siedliska przy lotnisku Tempelhof. Był to pretekst do rozważań o ekosystemowym, siedliskowym kontekście architektury ludzkiej, budowaniu wspólnoty społecznej włączając w proces wspólnotę międzygatunkową i jak takie szerokie podejście do mieszkalnictwa może wpływać na jakość życia lokalnych społeczności.

19 września 2024 r. odbyło się na Jazdowie spotkanie integracyjne z dyskusją na temat dalszych planów stowarzyszenia.

GRUPA WSPÓŁPRACA

Mocnym startem projektu mieszkaniowego byłoby znalezienie partnera z zasobami (np. gruntem) oraz stworzenie modelu partnerstwa publiczno-spółdzielczego, który ułatwiłby powstawanie projektów mieszkaniowych na większą skalę. Chcemy również tworzyć jak najszerszą koalicję osób zainteresowanych promowanym przez nas tematem.

Grupa zajmie się współpracą z partnerami, na poziomie krajowym i międzynarodowym, pośród m.in.:

- samorządów i instytucji państwowych;
- organizacji wspierających oddolne, społeczne budownictwo mieszkaniowe;
- przedstawicieli spółdzielczości mieszkaniowej;
- NGO;
- środowiska naukowego;
- architektów.

Szukamy już także potencjalnych działek, na których mogłyby powstawać pierwsze projekty, oceniamy dostępne możliwości finansowania i szacujemy koszty projektów.

Zadania zrealizowane przez grupę:

Grupa zorganizowała cykl warsztatów na temat modeli prawnych. Jednym z celów Stowarzyszenia Mieszkaniowego WSPÓŁ jest znalezienie modelu prawnego, w ramach, którego

w Polsce mogłoby być realizowane społeczne, oddolne budownictwo mieszkaniowe, przy jednoczesnym (w miarę prawnych i finansowych możliwości) spełnieniu warunków:

- model oparty byłby trwale na własności wspólnej i uniemożliwiał urynkowanie mieszkań;
- ułatwione byłoby uzyskanie dofinansowania zwrotnego od Banku Gospodarstwa Krajowego;
- ułatwione było pozyskanie gruntu od samorządu lub dzięki współpracy z istniejącymi spółdzielniami mieszkaniowymi.

Pierwsze spotkanie odbyło się 31 stycznia 2024 r. i miało formę warsztatów z oddolnych społecznych modeli mieszkaniowych i kontekstu prawno-organizacyjnego w Polsce. Spotkanie dedykowane było członkom Stowarzyszenia oraz wszystkim osobom zainteresowanym. Było prowadzone w formule wykładu i sesji pytań przez Hannę Milewską Wilk, ekspertkę mieszkaniową, analityczkę rynku najmu i specjalistę ds. mieszkaniowych w Instytucie Rozwoju Miast i Regionów, członkinię naszego Stowarzyszenia.

7 lutego 2024 r. odbyła się druga część warsztatów, w trakcie których staraliśmy się wskazać kilka potencjalnych modeli prawnych opartych na własności wspólnej dla realizacji naszych projektów. Takim modelem mogłaby być spółdzielnia mieszkaniowa osób prawnych.

6 maja 2024 r. była kontynuacja warsztatów z modeli prawnych i ofert skierowanych do partnerów publicznych oraz prywatnych - w trakcie spotkania rozpoczęliśmy formułowanie konkretnych założeń modeli prawnych dla naszych projektów i ofert, które będą mogły być skierowane do partnerów publicznych i prywatnych.

24 czerwca kontynuowaliśmy pisanie ofert dla partnerów pod nasz projekt mieszkaniowy. Z taką ofertą można zapoznać się na stronie internetowej: <https://www.wspol.org/samorzady/>

Przesłaliśmy prośbę o wydanie opinii przez Biur Analiz Sejmowych a także wstępnie przeanalizowaliśmy potencjalne etyczne źródła finansowania naszych projektów.

27 i 28 września 2024 r. wzięliśmy udział w pierwszym spotkaniu koalicji "Pustostany na Domy". Dyskusje toczyły się wokół tego, co zrobić, aby puste domu znów mogły być zamieszkałe. Rozmowy były podzielone wokół tematu komunikacji, finansowania, zbierania danych, prawa oraz polityki. W spotkaniu uczestniczyli reprezentanci samorządów, organizacji pozarządowych, instytucji badawczych, ruchów młodzieżowych.

Do postulatów/celów koalicji dodaliśmy punkt: stworzenie ram dla funkcjonowania partnerstwa publiczno - spółdzielczego, czyli współpracy pomiędzy gminami a spółdzielniami lokatorskimi przy remontach pustostanów na dostępne mieszkania. Na dalszym etapie będziemy pracować nad uszczegółowieniem tego postulatu.

5 listopada 2024 r. wzięliśmy udział w Zespole Parlamentarnym ds. Spółdzielczości Mieszkaniowej. Przedstawiliśmy potrzebę zmian przepisów tak, aby mogły w Polsce powstawać

spółdzielnie lokatorskie i mógł rozwijać się model współpracy pomiędzy takimi spółdzielniami i samorządami. Dodatkowo wystaliśmy pisemną i rozszerzoną wersję do przewodniczącego zespołu oraz Departamentu Mieszkalnictwa w Ministerstwie.

12 listopada 2024 r. odbyło się spotkanie z przedstawicielami samorządów Edytą i Lechem. Rozmowa dotyczyła możliwości współpracy pomiędzy samorządami i spółdzielniami, obaw gmin, problemów prawnych i sposobów na zachęcanie gmin do udostępniania gruntów spółdzielniom. Edyta wskazała kilka działek, które mogłyby być wykorzystane na nasze projekty w Kobyłce. Na slacku powstał odrębny kanał do dyskusji przez architektów na temat oceny atrakcyjności konkretnych działek, w tym opracowania chłonności wybranych lokalizacji.

GRUPA PROMOCJA I EDUKACJA

Promocja oddolnego społecznego mieszkalnictwa w Polsce ma trafić do szerokiego grona odbiorców, kształtować opinię publiczną i dyskusję polityczną.

Grupa ma za zadanie:

- gromadzenie wiedzy na temat oddolnego budownictwa mieszkaniowego w Polsce i na świecie;
- dbanie o komunikację na zewnątrz, media społecznościowe, stronę internetową i oprawę graficzną;
- współpracę z prasą;
- prowadzenie otwartej komunikacji kierowanej do wszystkich zainteresowanych osób;
- organizację wydarzeń edukacyjnych - spotkań, konferencji, warsztatów, wieczorów filmowych.

Zadania zrealizowane przez grupę:

9 stycznia 2024 r. odbyło się spotkanie na temat oddolnych społecznych modeli budownictwa mieszkaniowego, w ramach którego wykład wygłosiła Małgorzata Mader. Gościni podzieliła się w swoimi badaniami i bezpośrednimi doświadczeniami z uczestnictwa w społecznych przedsięwzięciach mieszkaniowych w Holandii. Po wykładzie uczestnicy dyskutowali również o tym, w jaki sposób te doświadczenia mogłyby być wykorzystane do tworzenia modeli oddolnego budownictwa mieszkaniowego w Polsce.

13 lutego 2024 r. odbyło się kolejne wydarzenie, tym razem z udziałem Jana Grzybowskiego oraz Krzysztofa, którzy mieli doświadczenia z procesu budowy kooperatywy w Konstancinie-Jeziornie. Ta część spotkania zawierała praktyczne doświadczenia z realizacji inwestycji naszych gości. Spotkanie uzupełniła prezentacja Hanny Milewskiej-Wilk na temat kwestii organizacyjnych i prawnych procesu tworzenia kooperatywy mieszkaniowej oraz realizacji przez nią inwestycji w Polsce. Po prezentacjach odbyła się dyskusja nad możliwościami szerszego stosowania tego modelu w Polsce i jego wartościami społecznymi.

12 marca 2024 r. odbyła się debata pt. instytucja publiczne a oddolne społeczne mieszkalnictwo. Tematem rozmowy była m.in. polityka mieszkaniowa Warszawy, a w szczególności współpraca pomiędzy partnerem publicznym i społecznym oraz możliwości zaangażowania mieszkanki i mieszkańców w realizację tej polityki.

Debatowaliśmy w gronie:

- Krzysztofa Kukuckiego, wiceministra rozwoju i technologii, odpowiedzialnego za obszar mieszkalnictwa;
- dr hab. Agaty Twardoch, badaczki problematyki dostępnego mieszkalnictwa, autorki książki System do mieszkania;
- Grzegorza Okońskiego, prezesa spółdzielni mieszkaniowej Energetyka, byłego dyrektora Biura Polityki Lokalowej w Urzędzie M. St. Warszawy;
- Beaty Wrońskiej-Freudenheim, dyrektorki Biura Polityki Lokalowej i Wydziału Polityki Mieszkaniowej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawa

Spotkanie poprowadziła Zofia Piotrowska, członkini zarządu Stowarzyszenia Mieszkaniowego WSPÓŁ i redaktorka Kwartalnika Architektonicznego RZUT

18 kwietnia 2024 r. odbyło się spotkanie pt. Inwestowanie w mieszkaniówkę czy we wspólnotę? Jak powstały budynki przy ulicy Nieporęckiej 12, 12A oraz 6 na warszawskiej Pradze. Historię projektu przedstawił Gildas Boursin – architekt, współtwórca wspólnoty "Nieporęcka". Wspólnotę tworzą mieszkańcy trzech budynków przy ulicy Nieporęckiej 12, 12A i 6. Od początku podejmują oni działania na rzecz integracji społeczności ulicy Nieporęckiej. Gość opowiedział nam o tym, jak zrodził się pomysł założenia kooperatywy, jak przebiegała w trakcie procesu inwestycyjnego współpraca pomiędzy przyszłymi mieszkańcami, jak podejmowali decyzje i rozwiązywali konflikty oraz jak ta współpraca wygląda dziś.

21 maja 2024 r. miało miejsce spotkanie pt. Udało się kiedyś, czy da się dziś? – siekierska kooperatywa mieszkaniowa, a współczesna dostępność gruntów. WSPÓŁ + architekt Tomasz Napieralski + grunty. Gość przedstawił historię kooperatywy na Siekierkach, wskazał, co złożyło się na ich sukces oraz zwrócił uwagę na trudności, które może napotkać podobny projekt dziś.

28 listopada 2024 r. w Pałacyku Konopackiego odbył się pokaz filmowy: Surowiec, z którego wyrabia się sny (o wiedeńskich kooperatywach) a po filmie dyskusja z uczestnikami pokazu.

Powstała profesjonalna strona internetowa z zaprojektowanymi dla stowarzyszenia grafikami <https://www.wspol.org/>

Mamy profile społecznościowe: <https://linktr.ee/wspol>, w tym kanał na You Tubie, na którym można znaleźć nagrania ze wszystkich naszych spotkań.

GRUPA COHOUSING SENIORALNY

Grupa ma za zadanie rozpoznanie i promocję tematu cohousing senioralnego, jako odpowiedzi na problem starzenia się społeczeństwa i samotności osób starszych, ale również przygotowanie się na przyszłość. Pierwsze założenia grupy:

- termin rozpoczęcia budowy do ustalenia. np. za ok 10 lat, gdy będziemy starsi, ale nie ma przeszkód do rozpoczęcia tworzenia wspólnoty przyszłych sąsiadów już dziś :)
- chcemy przeciwdziałać osamotnieniu osób starszych, stworzyć silną i wspierającą się wspólnotę;
- model prawny z preferencją dla własności wspólnej (do ustalenia), model podejmowania decyzji - konsensus

Zadania zrealizowane przez grupę:

19 czerwca 2024 r. odbyło się spotkanie i dyskusja w ZODIAKu Warszawskim Pawilonie Architektury o tym Czy cohousing senioralny może być odpowiedzią na osamotnienie osób starszych? W panelu dyskusyjnym była z nami Marta Trakul-Mastowska, prezeska zarządu Fundacji Na Miejscu. Fundacja, w roli partnera Muzeum Sztuki Nowoczesnej, prowadziła działania poświęcone współzamieszkiwaniu osób w drugiej połowie życia, w tym zrealizowała cykl reportaży z cohousingów senioralnych z całego świata. Są one dostępne na stronie Fundacji: <https://namiejscu.org/cohousing-senioralny/>

Wstępem do dyskusji była opowieść o pierwszym oddolnym projekcie mieszkaniowym seniorów z Krępska. Przed spotkaniem wybraliśmy się do nich z wizytą, aby osobiście zajrzeć do przestrzeni wspólnych i mieszkań prywatnych, jakie zaprojektowali państwo Maria i Roman Świątek oraz obejrzeć okolicę, w której położony jest ich wspólny budynek. Rozmawialiśmy z założycielami o historii ich inicjatywy, warunkach mieszkania, zasadach rekrutacji nowych osób, regułach uczestnictwa, w tym finansach, oraz pomysłach na wspólne życie. Na potrzeby spotkania nawiązaliśmy także kontakt z organizacją pozarządową Realdania, która promuje i wspiera cohousing senioralny w Danii. Każdy duński projekt to nie tylko zrównoważone budownictwo, dostępność cenowa lokali, jakość mieszkań i części wspólnych, ale także procesy grupowe oraz rozwiązania architektoniczne, które pomagają tworzyć silną wspólnotę sąsiedzką. Pokazaliśmy to w trakcie spotkania to na konkretnych przykładach

28 czerwca 2024 r. w Krakowie ogłosiliśmy prezentację na temat cohousingu senioralnego na ogólnopolskiej konferencji przedstawicieli Uniwersytetów III Wieku.

2 października 2024 r. w Centrum Aktywności Międzypokoleniowej odbyła się dyskusja z osobami starszymi na temat osamotnienia i tego czy cohousing senioralny może być odpowiedzią na ten problem.

Na platformie EPALE Elektronicznej platforma na rzecz uczenia się dorosłych w Europie ukazał się wywiad z nami na temat korzyści, które płyną ze współzamieszkiwania osób starszych

<https://epale.ec.europa.eu/pl/blog/cohousing-nowoczesne-mieszkalnictwo-odpowiedzia-na-osamotnienie>

W magazynie Pismo ukazał się reportaż o polityce mieszkaniowej, w tym o stowarzyszeniu i cohousingu senioralnym.

GRUPA PRAWO I FINANSE

Grupa ma za zadanie obsługę prawną Stowarzyszenia i ustalenie źródeł finansowania stowarzyszenia i stworzenie strategii finansowej do prowadzenia dalszych działań. Do zadań grupy należy:

- networking, pisanie biznesplanów, ofert sponsorskich;
- pozyskiwanie dotacji dla NGO;
- pisanie projektów, na które możliwe byłoby pozyskanie dotacji;
- rozliczanie środków;
- obsługa prawna stowarzyszenia.

Zadania zrealizowane przez grupę:

W styczniu 2024 r. złożyliśmy wniosek o grant na opracowanie podręcznika tworzenia i finansowania projektów oddolnego społecznego budownictwa mieszkaniowego w konkursie Wzmacniamy Europę SPLOTowymi wartościami - edycja II. Nie otrzymaliśmy jednak dofinansowania.

Zadbaliśmy o formalne kwestie związane z obowiązkami wobec urzędów po rejestracji stowarzyszenia.

Prowadziliśmy księgowość.

Przygotowaliśmy deklarację członkowską i prowadziliśmy rejestr członków i członkiń stowarzyszenia.

Założyliśmy konto w banku.

Wykupiliśmy domenę i hosting.

Wysyłaliśmy newslettery stowarzyszenia.

Przygotowaliśmy ocenę ryzyka dotyczącą przetwarzania danych osobowych, rejestr czynności przetwarzania danych osobowych oraz politykę prywatności.

Przyjęliśmy sposób podejmowania uchwał przez zarząd.

Mamy wspólne foldery w chmurze Google, gdzie dokumentujemy realizowane zadania i zbieramy wiedzę.

Założyliśmy slacka stowarzyszenia, który jest podstawowym kanałem komunikacji oraz książkę adresową z kontaktami do partnerów stowarzyszenia.

Plany na przyszłość

Współpraca z Polską Siecią Ekonomii:

- tworzenie raportu na temat sytuacji mieszkaniowej w Polsce - WSPÓŁ będzie odpowiedzialna za część dot. spółdzielczości mieszkaniowej
- organizacja ścieżki mieszkaniowej na Kongresie Regeneracja, który ma się odbyć w Dąbrowie Górniczej we wrześniu 2025 r.

koordynuje Krzysiek Nowakowski

Dalszy udział WSPÓŁ w Koalicji „Pustostany na Domy” koordynowanej przez Habitat for Humanity; koordynuje Asia

Udział w roli partnera przy wsparciu miasta Gdynia w konkursie o grant dla europejskiej sieci współpracy NETCO - projekt umożliwi wymianę wiedzy i doświadczeń pomiędzy samorządami, które wspierają oddolne budownictwo mieszkaniowe, projekt finansowany ze środków UE; koordynuje Asia

Udział w roli partnera, wspólnie z Habitat for Humanity, w konkursie o grant dla podmiotów zajmującym się społecznym budownictwem mieszkaniowym, w tym spółdzielczością mieszkaniową w państwach rejonu Morza Bałtyckiego; koordynuje Asia

Dalsze działania rzecznicze na rzecz stworzenia modelu partnerstwa publiczno-spółdzielczego, w tym w zakresie postulatu zmiany ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a także na rzecz stworzenia warunków dla realizacji pilotażowego projektu mieszkaniowego przy wsparciu samorządu (petycje, zespoły parlamentarne, współpraca ze spółdzielniami mieszkaniowymi); koordynuje Zofia i Patryk

Rozmowy z Warszawą.

Rozmowy z małymi gminami pod Warszawą.

Regularne spotkania WSPÓŁ co dwa tygodnie, raz w miesiącu hybrydowo w połączeniu z warsztatami integracyjnymi; koordynuje Patryk.

Spotkania edukacyjne w Zodiaku organizowane we współpracy z MOBA, prezentacja projektów z Europy Środkowowschodniej – kilka spotkań na rok – szukamy koordynatora/koordynatorów.

Praca nad stroną www i social media – szukamy osób, które chciałyby tworzyć treści (zaangażowani już są Krzysiek, Joanna).

Pozyskiwanie grantów, wsparcie księgowe – szukamy koordynatora.

Wywiad ze Stowarzyszeniem Mieszkaniowym WSPÓŁ dla czasopisma Autoportret

Z.Piotrowska, P. Wancerz (rozm. Yana Strakaza), *Model lokatorski a wspólnota WSPÓŁ*, „Autoportret. Pismo o dobrej przestrzeni” 2025, nr 4, s. 62–67.



Yana Strakaza

ROZMAWIA Z

Zofię Piotrowską i Patrykiem Wancerzem

Z analiz organizacji Habitat for Humanity wyłania się obraz Polski dotkniętej deficytem mieszkań, niemal najwyższym w Europie¹. Liczbie lokali przypadających na tysiąc mieszkańców znacznie niższej niż średnia unijna towarzyszy dramatyczny wzrost cen, zwłaszcza w dużych miastach: Warszawie, Krakowie, Wrocławiu. Te okoliczności uczyniły mieszkanie dobrem luksusowym. Całe pokolenia młodych dorosłych są zmuszone do wynajmu, status lokatorski tych osób jest niepewny. Autorzy raportu Obserwatorium Polityki Miejskiej zauważają, że polskiej polityce mieszkaniowej doskwiera duży niedobór regulacyjny: polityki lokalne często nie zdefiniowały jasnych planów mieszkalnictwa społecznego, to zaniedbanie skutkuje fragmentacją działań i brakiem spójnego wsparcia instytucjonalnego². Przez trzy dekady w Polsce dominował model oparty na kredycie hipotecznym i własności indywidualnej; teraz wymaga on zmiany.

W tym kontekście rodzą się inicjatywy oddolne. Jedną z nich jest stowarzyszenie mieszkaniowe WSPÓŁ, założone w Warszawie w 2023 roku. Grupę ludzi z różnych środowisk połączyły frustracja jakością rynku mieszkaniowego oraz potrzeba wypracowania alternatywy. O szczegółach działalności stowarzyszenia opowiadają Zofia Piotrowska, urbanistka, badaczka dostępnego mieszkalnictwa, i Patryk Wancerz, facilitator, ogrodnik, tancerz, zawodowo inżynier jakości dla przemysłu kosmicznego, obronnego i transportu.

YANA STRAKAZA:

Czym jest stowarzyszenie WSPÓŁ, jak do niego trafiłście i co teraz uważacie za najważniejsze w waszej aktywności?

ZOFIA PIOTROWSKA:

Natknęłam się na WSPÓŁ przez grupę facebookową. O przystąpieniu przesadził jej skład: społeczne zagadnienia życia w mieszkaniu zgłębiali nie projektanci z chrapką na realizację inwestycji, lecz niearchitekci zajmujący się mieszkalnictwem. Dyskusje moderowała Joanna Marcinkowska, prawniczka i nasza prezeska. Główne założenie w naszej działalności sprecyzowaliśmy od razu po zaistnieniu grupy: chcemy zgromadzić wiedzę i narzędzia, które pozwolą przejść z etapu idei do rzeczywistego działania. Wiedziałam, że to będzie bardzo długi proces, więc różnorodny skład: prawniczka, osoby zarządzające procesami, programiści, graficy, uznałam za realny atut.

PATRYK WANCERZ:

Ja wsiąknęłam przez osiedle Jazdów w Warszawie. Byłam związana z jednym z domków i obserwowałam, jak żyje ta przestrzeń. Uważam ją za dowód, że eksperymenty ze wspólnotą działają w praktyce. W Warszawskim Pawilonie Architektury ZODIAK trafiłam na debatę o mieszkalnictwie zorganizowaną przez WSPÓŁ. Ze spotkaniem tam ludźmi zauważyłem punkty styczne i poczułem, że chcę się angażować. W dodatku opór przed wchodzeniem w kredyt hipoteczny i konfrontacją z bankiem skłonił mnie do szukania alternatyw.

YS: Dlaczego od razu zdecydowaliście się na stowarzyszenie, a nie spółdzielnię albo inną formę zrzeszenia się?

ZP: Od początku zależało nam na „osobowości prawnej”, żeby móc rozmawiać z samorządem, instytucjami publicznymi, ministerstwem. Bez tej aktywności bylibyśmy niewidzialni. W naturalnym odruchu nasuwała się forma spółdzielni lokatorskiej, bo ona modelowo opiera się na wartościach wspólnoty i własności wspólnej, ale polski system prawny narzuca spółdzielniom lokatorskim poważne wymogi, a przez to ograniczenia: gwarantuje możliwości wykupu mieszkania przez lokatora, wyodrębnianie lokali, prywatyzację. Rozbijają sedno modelu, który chcemy budować. Dlatego postanowiliśmy zacząć od stowarzyszenia – ten „schodek” daje nam pozycję negocyjacyjną i pozwala działać dalej.

YS: Co zmieniło uzyskanie formy prawnej? Otworzyło przed wami jakieś drzwi czy skończyło się na kroku symbolicznym?

ZP: Od razu weszliśmy w dialog instytucjonalny: uczestniczymy w zespole parlamentarnym, bierzemy udział w konsultacjach legislacyjnych. Zyskaliśmy też pewnego rodzaju legitymizację, organizowaliśmy debaty z wiceministrem i dyrekcją warszawskiego

¹ Habitat for Humanity, *Country profile: Poland, 2025*, https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/Poland_FY23_finaL.pdf (dostęp: 4.11.2025).

² *Raport o stanie polskich miast. Mieszkalnictwo społeczne*, red. A. Muziol, K. Nowak, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiB, 2019, https://obserwatorium.miaast.pl/wp-content/uploads/2019/03/Mieszkalnictwo-spo%C5%82eczne-Raport-o-stanie-polskich-miast_Alina_Muziol_Kamil_Nowak_Obserwatorium_Polityki_Miejskiej.pdf (dostęp: 20.10.2025).

Biura Polityki Lokalowej, jesteśmy zapraszani do współtworzenia raportów, występowania na kongresach, z korzyścią dla ciągłości naszego działania. Mamy cele długoterminowe, przy takich niełatwo utrzymać wysoki poziom zaangażowania. Część składu początkowych grup roboczych odpadła, członkowie z mniejszym potencjałem zaangażowania wrócili do swoich domów i spraw. Zbudowanie długotrwałej inicjatywy wymaga konsekwencji, formalizacja tu pomaga.

YS: Jak przyjmowano wasze postulaty w przestrzeni publicznej i środowisku mieszkaniowym?

ZP: Na początku opornie. Słyszeliśmy: „dlaczego nie chcecie własności?”. Dla wielu własność mieszkania jest synonimem bezpieczeństwa. Stopniowo negatywne nastawienie się zmienia, wybrzmiewają głosy poparcia, nawet ze strony doświadczonych działaczy spółdzielczych.

~ Ostatnie protesty przeciwko dopłatom do kredytów i medialne obrazy „ładnych TBS-ów” również przesuwają narrację ku szerokiej aprobacie dla najmu społecznego.

YS: Co konkretnie w modelu lokatorskim zabezpiecza przed spekulacją?

ZP: Uczymy się na błędach kooperatyw, w których po pewnym czasie pojawiły się wykupy i sprzedaże pojedynczych mieszkań. Te transakcje zniszczyły spójność wspólnoty. Dlatego stawiamy na brak wyodrębnienia własności, ograniczenia podnajmu, jasne reguły wejścia i wymiany członków, mechanizmy nadzorcze, demokratyczne procedury zarządzania majątkiem. W praktyce trzeba te postulaty zabezpieczyć prawnie. Naciskamy na zmiany ustawowe lub mechanizmy umowne, które zapobiegną wyodrębnieniu własności we wspólnocie. Oprócz przepisów konieczne są kultura spotkań, praktyka komunikacji, wewnętrzna edukacja. Bez nich nawet najlepszy statut nie wystarczy.

W model lokatorski wpisany jest też wymiar praktyczny: zyskujemy gwarancję, że decyzje dotyczące remontów, modernizacji lub rozbudowy będą podejmowane kolektywnie, a nie w interesie pojedynczych właścicieli. Jeśli pojawia się wyodrębniona własność, jedna osoba może zablokować działania, a przez to sparaliżować inwestycje i transformację przestrzeni. Zależy nam na możliwości długoterminowego planowania na przykład dobudowy, usunięcia parkingów, zmiany funkcji lokali.

YS: Prowadzicie też działalność edukacyjną – w jakiej formie i z jakimi efektami?

ZP: Zaczęliśmy od dużych spotkań publicznych w Warszawskim Pawilonie Architektury ZODIAK. Frekwencja dopisywała, przyciągnęliśmy uwagę mieszkańców i mediów, pokazaliśmy, jak proponowany przez nas system działa na konkretnych projektach i przykładach. Później przeszliśmy do działań bardziej eksperckich, bo sami potrzebowaliśmy się doedukować. Zorganizowaliśmy „mieszkaniową szkołę letnią” – cykl spotkań poświęconych różnym modelom mieszkaniowym, wycieczki, seminaria. Uczestniczyli w nich nawet przedstawiciele deweloperów. Jak widać, chętnie korzystają z wiedzy udostępnianej przez nas nieodpłatnie.

Niedawno wróciliśmy z Kongresu Regeneracji, z Dąbrowy Górniczej. Dostaliśmy zaproszenie do panelu, a z Polską Siecią Ekonomii współtworzyliśmy raport o sytuacji mieszkaniowej w Polsce – w tej pracy reprezentował nas Krzysztof Nowakowski. Przynależność do europejskiego projektu NETCO (Network of Cities for Collaborative Housing) umożliwia nam międzynarodową wymianę wiedzy.

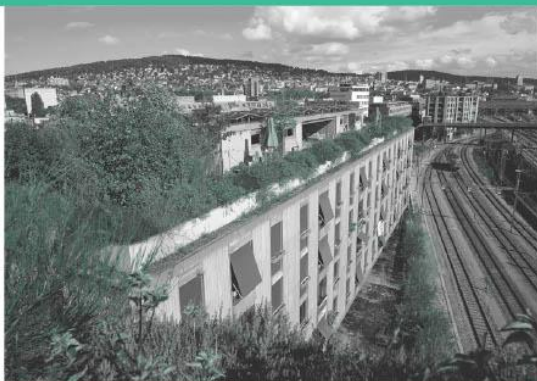
PW: Jako stowarzyszenie byliśmy też partnerem *Produktu Mieszkanie* w pawilonie ZODIAK. Współkuratorowała ją Zofia, później zaprezentowaliśmy tę wystawę na Gdynia Design Days. Pokazywała historię warszawskich mieszkań i skutki deregulacji. Konkretnie działania edukacyjne budują kontekst dla naszych postulatów.

Edukację uważam za podstawę naszych działań. Aby miały sens, odbiorcy muszą zrozumieć, że obecne problemy nie wzięły się znikąd, mają źródła w decyzjach politycznych i ekonomicznych, które podejmowano na przestrzeni ostatnich dwóch dekad. Pokazujemy historię spółdzielczości lokatorskiej.

~ Jeszcze na początku XXI wieku zaspokajała solidną część potrzeb mieszkaniowych ludności. Ta wiedza oraz prezentowanie innych modeli: TBS-ów, przykładów kooperatywnych, pomaga ludziom dostrzec realne alternatywy.

W polskich miastach problemy mieszkaniowe wynikają także z niskiego stopnia partycypacji mieszkańców, z braku wiedzy o polityce mieszkaniowej i ograniczonej transparentności danych publicznych. W raporcie *Mieszkalnictwo i polityki społeczne* zaznaczono, że dane dotyczące mieszkalnictwa są zbierane przez różne instytucje, rzadko dokonuje się wymiany i porównania informacji, a analiza braków w ustawodawstwie i zarządzaniu miastem wymaga więcej niż deklaracji².

- 3 K. Nowak, *Mieszkalnictwo i polityki społeczne. Podsumowanie cyklu badawczego*, Obserwatorium Polityki Miejskiej iR MiR, Warszawa–Kraków 2024, <https://obserwatorium.mia.sta.pl/wp-content/uploads/2024/01/Mieszkalnictwo-i-polityki-spoeczne-podsumowanie-cyklu-badawczego-Obserwatorium-Polityki-Miejskiej-iR-MiR.pdf> (dostęp: 20.10.2025).



- 4 Wystawa *Lary i penaty. O budowaniu poczucia bezpieczeństwa w architekturze* w Pawilonie Polskim na Biennale Architektury w Wenecji, 2025. Fot. Jacopo Salvi, Archiwum Zachęty

- 5 Wystawa *Lary i penaty. O budowaniu poczucia bezpieczeństwa w architekturze* w Pawilonie Polskim na Biennale Architektury w Wenecji, 2025. Fot. Jacopo Salvi, Archiwum Zachęty

- 6 Wystawa *Lary i penaty. O budowaniu poczucia bezpieczeństwa w architekturze* w Pawilonie Polskim na Biennale Architektury w Wenecji, 2025. Fot. Jacopo Salvi, Archiwum Zachęty



- YS: Co w nowych realizacjach TBS-ów was inspirowało, a przy czym wiąże się z sygnał ostrzegawczy?
- PW: Widzimy realizacje pozytywne technologicznie: w warszawskiej Falenicy stanął TBS energooszczędny, wyposażony w OZE; nowo budowany TBS w Śremie będzie korzystał z zasilania wodorowego. Czyli sektor publiczny eksperymentuje i robi innowacje. Są podejmowane próby tworzenia przyjaznych miejsc do wspólnego użytkowania przez mieszkańcy i mieszkańców. Z naszej perspektywy fundamentem są przestrzenie wspólne jako centralne miejsce życia społeczności. Realizuje w nich swoje potrzeby wytchnieniowe, ale też artystyczne, kulturowe, ogrodnicze.
- ZP: Budynek TBS-u przy ulicy Stalowej w Warszawie obnażył także pułapki wspólnotowości. Powstała tam wielopokoleniowa kamienica z kawiarnią jako lokalnym centrum aktywności dla wspólnych działań i na poddaszu placówką opiekuńczo-wychowawczą dla młodzieży. Seniorzy zdecydowali się tam przeprowadzić, bo skusili ich lepsze warunki mieszkaniowe. Miejsce jest fajne, ale każda z tych funkcji działa oddzielnie, ich użytkownicy nie spędzają razem czasu, mijają się na wspólnej klatce schodowej. Seniorom i seniorom pozwolono zdecydować, na co przeznaczyć pomieszczenie wspólne. Zaproponowali składzik na graty, ale zarządca się nie zgodził, zrobił tam małą siłownię. Bez świadomego zarządzania społecznego i bez modelu lokatorskiego nawet dobre projekty nie wygenerują więc trwałych więzi.

Z raportu *Mieszkalnictwo społeczne w państwach i perspektywy UE* dr. hab. Macieja Cesarskiego (SGH, Warszawa) wynika, że w przeszłości mieszkalnictwo społeczne finansował sektor publiczny i potrzebne są formy współpracy publiczno-społecznej, by dzisiaj przeciwdziałać deregulacji i komercjalizacji zasobów mieszkaniowych⁴.

- YS: Mówicie o gruntach jako centralnej przeszkodzie. Jak sobie wyobrażacie dostęp do działek i finansowanie?
- ZP: Problem jest rzeczywisty, namacalny: grunty w Warszawie są ekstremalnie drogie, a obrót nimi zdominowali inwestorzy gotówkowi. My nie dysponujemy takimi funduszami, uważamy jednak, że spółdzielczość lokatorska realizuje zadania własne gminy w zakresie polityki mieszkaniowej, a długoterminowo ma pozytywne efekty dla rozwoju miasta: tworzy usługi, miejsca dla społeczności, stabilizuje ceny najmu. Dlatego samorządom powinno zależeć na przeznaczaniu gruntów pod tego typu projekty. Przy czym nie chcemy „dostawać” działek za darmo. Optujemy za mechanizmami, które dadzą czas na przygotowanie się do inwestycji i rozłożą płatność w czasie, na przykład udziwnilibyśmy zakup na raty. Idealnym narzędziem było użytkowanie

⁴ M. Cesarski, *Mieszkalnictwo społeczne w państwach i w perspektywie UE. Retrospekcja i wyzwania*, „Problemy Rozwoju Miast” 2008, nr 1-2, https://ojs.gh.ia.edu.pl/ojs/element/bwmeta1.element.desklight-2e0d6b67-3969-4449-9c8d-7e368f21e4e/c/PRM_2009-1-2_02_Cesarski.pdf (dostęp: 20.10.2025).

⁵ Wystawa *Lary i penaty. O budowaniu poczucia bezpieczeństwa w architekturze* w Pawilonie Polskim na Biennale Architektury w Wenecji, 2025. Fot. Jacopo Salvi, Archiwum Zachęty



wieczyste, czyli roczna opłata za korzystanie z gruntu; jego zniesienie w 2019 roku przyniosło katastrofalne konsekwencje. Ministerstwo zwolniło przywrócenie tego rozwiązania, trzymamy urzędników za słowo.

PW: Dodatkowo rozważamy współpracę z fundacjami, które mogłyby zarządzać częścią mieszkań – lokalami chronionymi dla osób z niepełnosprawnościami, uchodźców, seniorów. Zabezpieczylibyśmy część zasobu dla osób najbardziej wykluczonych i zdywersyfikowalibyśmy model ekonomiczny inwestycji. Myślmy też o poszukiwaniu działek, którymi miasto nie jest zainteresowane, zbyt małych na TBS-y i inwestycje komunalne. Tam moglibyśmy testować alternatywne rozwiązania.

YS: Jak zamierzacie dobierać członków spółdzielni: przyjmować wszelkich chętnych czy prowadzić selekcję według wartości?

ZP: Formalnie potrzeba szesnastu osób, aby zarejestrować spółdzielnię. Mimo wspomnianych przeszkód prawnych właśnie się do tego szykujemy. Na razie nie prowadzimy otwartego naboru. Jako stowarzyszenie wykonujemy dużo pracy „niewidzialnej”, potencjalny projekt wydarzy się za dobrych kilka lat. Teraz wolimy budować grupę na bazie zaangażowania i zgodności etosu, świadomą czekającą nas pracy. Jednocześnie myślimy o mechanizmach transparentności i współpracy z fundacjami, by zapewnić dostęp osobom wykluczonym i tym, które ze względów ekonomicznych nie dysponują czasem na działania wolontaryjne.

PW: Zależy nam, aby jasno zakomunikować nasze wartości: wspólnotę, wymianę myśli, demokratyczne podejmowanie decyzji, równość. W tak skomplikowanym przedsięwzięciu niezbędna jest zdolność do kompromisów i ciężkiej pracy. Nie ma co liczyć na „szybką inwestycję”.

YS: Czujecie wsparcie ze strony instytucji państwowych lub samorządowych?

ZP: Są sygnały, że w mniejszych samorządach i przede wszystkim po stronie rządowej narracja się zmienia. Ministerstwo otwarcie mówi o spółdzielniach lokatorskich jako wartościowym partnerze przy realizacji polityki mieszkaniowej. Cieszą nas te wypowiedzi, ale deklaracje to jedno, a wdrożenie – drugie. Zamierzamy być gotowi do współpracy, kiedy pojawi się taka możliwość. Chcemy także pokazać, że jest społeczna potrzeba na takie współprace.

16–17

YP: Macie już zaplanowane kroki krótkoterminowe. Co teraz jest najważniejsze?

ZP: Pracujemy nad statutem spółdzielni. Mamy nadzieję zarejestrować Spółdzielnię Mieszkaniową WSPÓŁ do końca roku.

Z różnymi fundacjami rozmawiamy o potencjalnej współpracy. Zaczęło się robić poważnie, kiedy powstała pierwsza tabelka w Excelu. Kalkulujemy kwestie finansowe: pożyczki komercyjne, wkłady własne, środki konieczne na start. Równolegle budujemy sieć ekspercką i partnerską, bo chcemy konstrukcji wykonalnej w polskich warunkach.

ZP: Szukamy też projektów pilotażowych i mniejszych działek do testowania możliwości współpracy z lokalnymi podmiotami, analizowaliśmy nawet nabycie gruntów prywatnych. Rozmawiamy z instytucjami publicznymi, które mają możliwości przeprowadzenia tego typu projektów.

YS: Jaką macie wizję długoterminową? Jakiej zmiany społecznej oczekujecie?

PW: Marzy mi się miejsce, w którym obok mieszkań są realne przestrzenie do spotkań: sala do tańca, ogrody, wspólne kuchnie. W takich warunkach życie sąsiedzkie się rozwija.

ZP: W naszej spółdzielni lokatorskiej chcemy kolektywnego zarządzania przestrzeniami wspólnymi i pełnego miksu społecznego. Jeżeli uda się zrealizować taki projekt i udowodnić jego skalowalność, samorządy będą mogły zaadoptować ten model. Warszawski ratusz poprosił nas o „sprawdzoną innowację” – spróbujemy ją dostarczyć właśnie w takiej formie.

