



Minister Finansów i Gospodarki

Znak pisma: DM-I.054.1.2026
Warszawa, 03 kwietnia 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Dotyczy: interpelacji nr 15886 pana posła Tomasza Nowaka w sprawie zasad dofinansowania programu „Mieszkanie na Start” (segment najmu) oraz potrzeby wprowadzenia preferencji dla powiatów wyludniających się

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 15886 pana Posła Tomasza Nowaka w sprawie zasad dofinansowania programu „Mieszkanie na Start” (segment najmu) oraz potrzeby wprowadzenia preferencji dla powiatów wyludniających się, przekazuję poniższe informacje i wyjaśnienia.

Na wstępie udzielanych odpowiedzi, należy zwrócić uwagę, że instrument „Mieszkanie na Start” nie jest instrumentem służącym pobudzaniu inwestycji. Instrument przewiduje udzielanie pomocy ze środków budżetu państwa w ponoszeniu przez osoby fizyczne wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu (dopłaty do czynszu). Służy więc wsparciu osób o umiarkowanych i niższych dochodach (w tym ludzi młodych, rodzin z dziećmi, czy osób niepełnosprawnych i seniorów) w utrzymaniu wynajmowanych mieszkań przez długi czas.

1. Czy Ministerstwo Finansów i Gospodarki analizowało wpływ programu „Mieszkanie na Start” na procesy migracyjne w kraju, w szczególności w kontekście odpływu młodych ludzi z powiatów średnich i mniejszych do dużych metropolii?

Analiza zmian w liczbie ludności w poszczególnych powiatach dokonana w Ministerstwie Rozwoju i Technologii (dalej: MRiT) na podstawie danych publikowanych przez GUS w latach 2020-2024 wskazuje, że zjawisko depopulacji jest masowe. Liczba ludności Polski w analizowanym okresie spadła o 1,57%, z 38.088,6 tys. do 37.489,1 tys. Spadek liczby ludności nastąpił w 15 z 16 województw, z wyjątkiem województwa pomorskiego, w którym nastąpił minimalny wzrost liczby ludności o 0,05%. Na tle całego kraju, województwo wielkopolskie ze spadkiem liczby ludności o 0,77% wypadła dość pozytywnie, poniżej przeciętnego zmniejszenia liczby osób zamieszkujących w poszczególnych regionach. Biorąc pod uwagę przekrój powiatowy, w latach 2020-2024 liczba ludności spadła w 338 powiatach (88,9%), zaś wzrosła tylko w 42 powiatach (11,1%). Najczęściej wzrost liczby ludności notowany jest w powiatach graniczących z największymi miastami. Jest to związane z przeprowadzkami z dużych miast o zabudowie wielorodzinnej do domów zlokalizowanych w sąsiednich mniejszych miastach. Po przeprowadzce, osoby takie nadal jednak zamieszkują i funkcjonują w tych samych obszarach metropolitalnych, które coraz bardziej integrują się w jeden obszar

funkcjonalny. W powiecie konińskim (spadek liczby ludności o 0,25%) i gnieźnieńskim (spadek liczby ludności o 1,55%) wyniki są lepsze niż średnia ogólnopolska. Szybszy spadek liczby ludności zanotowano w powiecie tureckim (-2,0%) i kolskim (-3,35%). Spadek liczby ludności Polski wynika z szeregu przyczyn demograficznych, socjologicznych i makroekonomicznych, takich jak wysoka umieralność (szczególnie w okresie epidemii COVID-19), niska dzietność kobiet i malejąca liczba kobiet w wieku rozrodczym (związana również z emigracją po wejściu Polski do UE), zmiana modelu rodziny (upowszechnienie modelu 2+1, wyższa wartość pracy zawodowej, aspiracje kobiet). Trudno uznać, że instrument taki jak „Mieszkanie na Start” ma znaczny wpływ na zjawiska demograficzne. Przynajmniej wpływ ten nie jest obecnie statystycznie uchwytyny.

Jeśli chodzi o efekty rzeczowe instrumentu „Mieszkanie na Start” według danych Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) do końca 2025 roku 70 gmin podjęło decyzję o skorzystaniu z instrumentu (zawarło umowę z BGK w sprawie stosowania dopłat we wskazanej inwestycji mieszkaniowej). W gminach tych łącznie zawarto umowy o dopłaty dotyczące 10,6 tys. mieszkań. Biorąc pod uwagę wielkość miejsca lokalizacji inwestycji objętej dopłatą do czynszu można stwierdzić, że miasta powyżej 100 tys. mieszkańców stanowiły 52% wszystkich mieszkań objętych dopłatami, średnie ośrodki w przedziale 20–100 tys. mieszkańców – 31%, a małe miejscowości poniżej 20 tys. – 17%. Dla porównania, w 2021 r. proporcja ta utrzymywała się na zbliżonym poziomie (duże miasta skupiały 53% mieszkań objętych programem). Oznacza to, że mimo systematycznego rozszerzania listy uczestniczących gmin (z 25 w 2021 r. do 70 w 2025 r.) strukturalny podział pomiędzy dużymi a mniejszymi ośrodkami nie ulegał istotnej zmianie. Wśród średnich miast do najaktywniejszych uczestników należą miejscowości zaliczane do ośrodków dotkniętych odpływem ludności, takich jak Tarnów, Krosno, Konin, Biała Podlaska, Chorzów, Tarnowskie Góry czy Stalowa Wola. Wśród najmniejszych miejscowości (poniżej 20 tys.) aktywność jest rozproszona – dominują gminy wiejskie lub małomiejskie z Podkarpacia (Boguchwała, Miejsce Piastowe, Nowa Sarzyna, Ropczyce) i Zachodniopomorskiego (Sianów, Kołobrzeg, Trzebiatów), co wskazuje raczej na lokalne inicjatywy społecznego budownictwa czynszowego niż na systemowe oddziaływanie antymigracyjne. Jak dotąd nie odnotowano inwestycji w ramach instrumentu „Mieszkanie na Start” w żadnej gminie z województw lubuskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego ani w większości miast powiatowych Polski wschodniej i centralnej (np. w województwie mazowieckim tylko 2 gminy: Radom i Mińsk Mazowiecki).

Podsumowując, z dotychczasowych danych dotyczących realizacji instrumentu „Mieszkanie na Start” wynika, że dociera on do mniejszych i średnich miejscowości, ale jego skala jest tam wyraźnie niższa niż w dużych miastach, a rozkład geograficzny nierównomierny i uzależniony od aktywności lokalnych inwestorów budownictwa czynszowego, a nie od skali problemów depopulacyjnych danego obszaru. Dane statystyczne potwierdzają w tym przypadku wnioski zawarte w przedstawionej Radzie Ministrów przez Ministra Rozwoju i Technologii w 2025 r. informacji wskazującej, że program realizował cel społeczny, jaki jest wsparcie dochodowe najemców, ale nie funkcjonował jako systemowy instrument polityki terytorialnej zdolny do zatrzymywania odpływu ludności z mniejszych ośrodków (Informacja o realizacji celów inwestycyjnych i społecznych ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania wraz z oceną realizacji i rekomendacjami w zakresie kontynuacji rozwiązań określonych w ustawie, MRiT 2025 r.). Przyczyną dysproporcji w terytorialnym korzystaniu z programu nie jest kierowanie środków do metropolii kosztem obszarów problemowych z punktu widzenia odpływu ludności. Niskie wykorzystanie programu wynikało przede wszystkim z barier strukturalnych po stronie podaży. Inwestorzy budownictwa czynszowego, w tym przede wszystkim TBS/SIM, w mniejszych ośrodkach dysponują ograniczonymi zdolnościami

inwestycyjnymi, a sama dopłata do czynszu udzielana w formule instrumentu „Mieszkanie na Start” nie jest w stanie wygenerować nowych mieszkań tam, gdzie brakuje podmiotu zdolnego do ich wybudowania. Dopłata do czynszu jest więc wsparciem ważnym z punktu widzenia korzystających gospodarstw domowych, ale decyzje migracyjne młodych ludzi determinowane są przede wszystkim perspektywami zawodowymi i jakością środowiska życia.

2. Czy planowane jest wprowadzenie mechanizmów preferencyjnych (np. wyższych limitów dofinansowania, dodatkowych punktów w ocenie wniosków, odrębnych alokacji środków) dla powiatów wyludniających się, takich jak Konin oraz powiaty: koniński, gnieźnieński, kolski i turecki?

Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie przewiduje wprowadzenia takiego rodzaju mechanizmów w ramach realizacji instrumentu „Mieszkanie na Start”. Nie jest także planowane wprowadzenie mechanizmów preferencyjnych w zakresie realizacji programów wsparcia budownictwa czynszowego oraz budownictwa socjalnego i komunalnego.

Program społecznego budownictwa czynszowego (SBC), realizowany na podstawie ustawy z dnia 26 października 1996 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 1273, z późn. zm.), dalej: ustawa o społecznych formach, ma na celu zwiększenie dostępności mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach dla gospodarstw domowych o dochodach zbyt wysokich do uzyskania lokalu komunalnego, a jednocześnie niewystarczających do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na rynku komercyjnym. Obowiązujące regulacje programu SBC nie przewidują odrębnych mechanizmów wsparcia skierowanych wyłącznie do powiatów zagrożonych depopulacją. W szczególności nie funkcjonują wyższe poziomy finansowania dla takich obszarów czy też odrębne pule środków. Jednakże w obowiązujących przepisach wykonawczych¹ do ustawy o społecznych formach uwzględniono pośrednio czynnik migracyjny poprzez system oceny punktowej wniosków o finansowanie. W ramach oceny punktowej wniosku o udzielenie finansowania zwrotnego uwzględnia się kryterium dotyczące salda migracji w powiecie w okresie ostatnich 5 lat, przy czym dodatnie saldo migracji skutkuje przyznaniem 10 punktów – w przypadku bezrobocia niższego niż średnia krajowa albo 5 punktów – w przypadku bezrobocia wyższego lub równego średniej krajowej.

3. Jakie kryteria terytorialne przyznawania wsparcia obowiązują obecnie w segmencie najmu w ramach programu „Mieszkanie na Start”?

Zasady stosowania dopłat pokrywających część czynszu za najem mieszkania (dopłaty do czynszu) w ramach instrumentu „Mieszkanie na Start” zostały określone w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U. z 2024 r. poz. 506), dalej uMnS. Kryteria i warunki dotyczące udzielenia najemcy prawa do stosowania dopłat do czynszu określone w uMnS nie odnoszą się do podziału terytorialnego kraju. Zróżnicowanie terytorialne ma natomiast zastosowanie w odniesieniu do określania wysokości miesięcznej kwoty dopłat do czynszu przysługujących najemcy. Zgodnie z art. 10 ust. 1 uMnS, miesięczna wysokość dopłaty jest równa 1/12 kwoty iloczynu średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych obowiązującego w dniu

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania (Dz. U. poz. 1720 z późn. zm.).

złożenia wniosku o dopłaty w gminie, na terenie której położone jest mieszkanie, powierzchni normatywnej mieszkania oraz współczynnika dopłaty wynoszącego 1,8%.

Średni wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych jest określany na potrzeby uMnS jako średnia arytmetyczna wartości wskaźnika² ogłoszonego przez wojewodów w dwóch ostatnich okresach i jest ustalany dla trzech różnych lokalizacji, tj. dla:

- a) miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa – w przypadku, gdy mieszkanie położone jest na terenie miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa,
- b) pozostałych gmin w województwie – w przypadku, gdy mieszkanie położone jest na terenie gminy niesąsiadującej z miastem będącym siedzibą wojewody lub sejmiku województwa,
- c) miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa oraz pozostałych gmin w województwie, nie więcej jednak niż 120% wartości ustalonej dla pozostałych gmin w województwie (zgodnie z punktem b powyżej) – w przypadku, gdy mieszkanie położone jest na terenie gminy sąsiadującej z miastem będącym siedzibą wojewody lub sejmiku województwa.

Przy tak przyjętym sposobie obliczania miesięcznej wysokości dopłaty, kwoty dopłat przyznawanych najemcom podlegają zróżnicowaniu regionalnemu, w zależności od miejsca lokalizacji mieszkania objętego dopłatami.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 10 ust. 3 uMnS, Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, dla określonego obszaru ustalić, na czas oznaczony albo nieoznaczony, wartość współczynnika dopłaty na poziomie wyższym niż określony w uMnS (1,8%). Jednakże przy określaniu tego współczynnika brane są pod uwagę wskazane wprost w ustawie kryteria takie jak: wysokość stawek czynszu na danym obszarze, wartość średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, wysokość dochodów ludności, sytuację demograficzną oraz sytuację finansów publicznych, w tym budżetu państwa. Przy czym, w dotychczasowym okresie realizacji instrumentu „Mieszkanie na Start” rozwiązanie to nie zostało zastosowane.

4. Czy rozważane jest powiązanie instrumentów mieszkaniowych z programami wsparcia rynku pracy i transformacji energetycznej w regionach pogórnich i przemysłowych, w tym w rejonie konińskim?

Polityka mieszkaniowa państwa stanowi jeden z priorytetów rządu w perspektywie średniookresowej. Proponowane w projekcie Strategii rozwoju Polski do 2035 r. cele i kierunki realizacji polityki mieszkaniowej państwa zmierzają do zapewnienia wszystkim gminom w Polsce szerokiego instrumentarium do kształtowania lokalnych polityk mieszkaniowych adekwatnie do lokalnych potrzeb, uwzględniającego zarówno potrzeby dużych miast, jak i mniejszych miejscowości.

Pierwszą grupę działań stanowią instrumenty służące zwiększeniu dostępności mieszkań na terenie gminy. Priorytetem jest w tym przypadku rozwój zasobu mieszkań na wynajem dostępnych dla osób o średnich i niższych dochodach. Proponowane w tym obszarze

² Wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych ustalanego zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego przez poszczególnych wojewodów na okres 6 miesięcy odrębnie dla miast będących siedzibą wojewody lub sejmiku województwa oraz dla województwa, z wyłączeniem miast będących siedzibą wojewody lub sejmiku województwa.

interwencje obejmują m.in. znaczne zwiększenie publicznego wsparcia dla społecznego budownictwa czynszowego, w tym komunalnego (przewidującego środki także na remonty gminnych pustostanów) oraz upowszechnienie działalności społecznych agencji najmu, wspierających gminy w realizacji lokalnych polityk mieszkaniowych. Wsparcie tworzenia zasobu społecznego budownictwa czynszowego, w tym komunalnego, zostało również wskazane jako priorytet w planie działań rządu na lata 2026-2029.

Program SBC jako instrument finansowania zwrotnego inwestycji mieszkaniowych, może być wykorzystywany przez jednostki samorządu terytorialnego jako element szerszej polityki rozwoju lokalnego.

W szczególności możliwe jest jego powiązanie z działaniami na rzecz rynku pracy poprzez ukierunkowanie inwestycji mieszkaniowych na zaspokojenie potrzeb określonych grup zawodowych istotnych z punktu widzenia funkcjonowania danej gminy.

Jednostki samorządu terytorialnego, realizując przedsięwzięcia w ramach programu SBC (za pośrednictwem TBS/SIM), mogą planować budowę mieszkań na wynajem adresowanych do konkretnych grup pracowników, takich jak m.in. lekarze, pielęgniarki, nauczyciele, pracownicy opieki społecznej czy specjaliści branż technicznych.

Rozwiązanie to ma szczególne znaczenie w gminach średnich i mniejszych, w których występują trudności w pozyskaniu i utrzymaniu wykwalifikowanej kadry. Ograniczona dostępność mieszkań o umiarkowanych kosztach najmu stanowi często jedną z głównych barier osiedlania się pracowników w tych lokalizacjach. Tym samym program SBC może stanowić istotne narzędzie wspierające lokalne rynki pracy, zwłaszcza w obszarach dotkniętych niedoborem pracowników w kluczowych sektorach usług publicznych.

Przy czym należy podkreślić, że decyzje w tym zakresie pozostają w gestii jednostek samorządu terytorialnego oraz inwestorów realizujących przedsięwzięcia w ramach programu.

Drugą grupę działań tworzą rozwiązania służące poprawie warunków mieszkaniowych w istniejących zasobach mieszkaniowych, w tym w zasobach gminnych. Obejmują one m.in. finansowe wsparcie na poprawę efektywności energetycznej budynków, realizację przedsięwzięć remontowych czy dostosowanie zasobu mieszkaniowego do potrzeb osób o szczególnych potrzebach mieszkaniowych, np. seniorów, rodzin wielodzietnych.

W przypadku miejscowości o dużym udziale budynków dotkniętych wysokim poziomem dekapitalizacji ze względu na wiek budynków inwestycje remontowe i termomodernizacyjne mają szczególne znaczenie. W kontekście aktualnych prac rządu, uzupełnieniem strategii w zakresie rozwiązań wprowadzanych w celu poprawy efektywności energetycznej budynków i obniżenia obciążeń budżetów gospodarstw domowych w zakresie kosztów energii są np. prace nad krajowym planem renowacji budynków jako dokumentem określającym mapę drogową przeprowadzania termomodernizacji w Polsce w perspektywie krótko- i długookresowej.

Podsumowując, instrumenty proponowane w ramach polityki mieszkaniowej państwa są i będą projektowane w sposób elastyczny, by odpowiadać na zróżnicowane wyzwania mieszkaniowe i regionalne uwarunkowania. Na obszarach objętych silnym zjawiskiem depopulacji priorytety lokalnej polityki mieszkaniowej mogą być w większym stopniu powiązane z działaniami rozwojowymi w innych dziedzinach, podejmowanymi na poziomie lokalnym i regionalnym. W ramach inicjatyw służących bezpośrednio zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych lokalnych społeczności działania mogą natomiast koncentrować się w relatywnie większym zakresie na efektywnym wykorzystaniu istniejącego zasobu, w tym zarządzaniu nadpodażą mieszkań, jaka może wystąpić w niektórych segmentach rynku mieszkaniowego. Uwzględniając rozwój infrastruktury komunikacyjnej oraz rozwiązania

wprowadzane w celu przyciągnięcia inwestorów tworzących miejsca pracy, większa oferta lokali mieszkalnych i relatywnie niższe ceny mieszkań mogą zostać wykorzystane jako jeden z czynników spowalniających proces depopulacji. Mogą się bowiem przekładać na wzrost dostępności mieszkań na terenie danej gminy, co zwiększa jej atrakcyjność jako miejsca docelowego zamieszkania w porównaniu z gminami, które ze względu na znaczny napływ ludności mierzą się z wyzwaniem niższej dostępności mieszkań, pracy czy usług.

5. Czy Ministerstwo przewiduje odrębną pulę środków dedykowaną budowie tanich mieszkań na wynajem w powiatach zagrożonych trwałą depopulacją?

W ramach SBC nie przewidziano wyodrębnienia puli środków przeznaczonej wyłącznie na realizację inwestycji mieszkaniowych w powiatach zagrożonych trwałą depopulacją. Finansowanie to ma bowiem charakter powszechny i jest dostępne dla wszystkich uprawnionych podmiotów spełniających kryteria ustawowe (towarzystwa budownictwa społecznego/społeczne inicjatywy mieszkaniowe – TBS/SIM, spółdzielnie mieszkaniowe i spółki gminne), niezależnie od ich położenia.

Również środki przeznaczone na realizację programu budownictwa socjalnego i komunalnego (BSK)³ są obecnie planowane i dystrybuowane w ujęciu krajowym, bez formalnego wyodrębnienia stałych, odrębnych pul dedykowanych wyłącznie powiatom zagrożonym trwałą depopulacją. O wsparcie mogą ubiegać się wszystkie uprawnione jednostki samorządu terytorialnego z terenu całego kraju, w tym powiaty i gminy z obszarów wyludniających się, pod warunkiem spełnienia kryteriów określonych w ustawie oraz przepisach wykonawczych, a także uzyskania pozytywnej oceny złożonych wniosków.

Na obecnym etapie MRiT nie przewiduje ustanowienia odrębnej, terytorialnie ukierunkowanej puli środków przeznaczonej wyłącznie na budowę w ramach programów SBC i BSK tanich mieszkań na wynajem w powiatach zagrożonych trwałą depopulacją – z uwagi na odmienny charakter i cel instrumentów.

Należy zwrócić uwagę, że, w kontekście odpowiedzi na pytanie 1, brak jest argumentów, żeby ogólne zjawiska demograficzne decydowały o konstrukcji instrumentów wsparcia mieszkalnictwa, w sytuacji, kiedy spadek liczby ludności dotyczy zdecydowanej liczby powiatów, w tym szczególnie większości dużych miast. W przypadku większości instrumentów wsparcia o przydziale mieszkań utworzonych w ramach programów wsparcia decydują władze gminne, które w zależności od lokalnych uwarunkowań mogą preferować określone grupy społeczne (np. młode rodziny z dziećmi, osoby starsze, osoby wykonujące szczególnie potrzebne zawody itp.).

Należy także zauważyć, że możliwości budżetu są ograniczone i najczęściej popyt na środki przewyższa dostępną dla poszczególnych programów kwotę finansowego wsparcia. Wydzielanie w ramach istniejącego budżetu puli środków na wsparcie określonych powiatów, poza takimi przypadkami jak klęski żywiołowe, musiałoby więc nastąpić kosztem innych powiatów, budząc uzasadnione kontrowersje. Obecnie rozdział środków w decydującym stopniu zależy od aktywności danej gminy. Można założyć, że władze samorządowe prowadzące aktywną politykę mieszkaniową ukierunkowaną na

³ Program budownictwa socjalnego i komunalnego (BSK), realizowany z wykorzystaniem środków Funduszu Dopłat w Banku Gospodarstwa Krajowego, obejmuje bezzwrotne finansowe wsparcie z budżetu państwa dla rozwoju budownictwa zaspokajającego potrzeby mieszkaniowe osób o niższych dochodach oraz budownictwa wspomaganego. Program ten służy w szczególności wsparciu gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych członków lokalnej wspólnoty, zwłaszcza osób w najtrudniejszej sytuacji życiowej, poprzez finansowanie m.in. budowy, remontu, przebudowy lub zakupu lokali mieszkalnych komunalnych i socjalnych, mieszkań wspomaganym i treningowym, lokali na wynajem o ograniczonym czynszu oraz placówek dla osób bezdomnych.

przeciwdziałanie zjawiskom depopulacyjnym będą częściej składały wnioski o wsparcie tworzenia (ew. termomodernizacji/remontów) mieszkań, w związku z tym będą częściej takie wsparcie uzyskiwały.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Tomasz Lewandowski

Podsekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

w Ministerstwie Rozwoju i Technologii