

# Andrzej Muczyński

---

## Ocena formalnego zapotrzebowania na mieszkania komunalne w Olsztynie

---

Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 7/2, 35-46

---

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

## **OCENA FORMALNEGO ZAPOTRZEBOWANIA NA MIESZKANIA KOMUNALNE W OLSZTYNIE**

Andrzej Muczyński

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

**Streszczenie.** W pracy przedstawiono wyniki badań własnych w zakresie oceny stopnia formalnego zapotrzebowania na mieszkania komunalne w Olsztynie. Wielkość i strukturę tego zapotrzebowania określono w kontekście lokalnych zasad i kryteriów udzielania pomocy mieszkaniowej ze strony miasta gospodarstwom domowym posiadającym złe warunki materialne i mieszkaniowe. Przedmiot badań stanowiła populacja gospodarstw domowych, które złożyły wnioski o przydział lokalu komunalnego z zasobu mieszkaniowego miasta Olsztyna na przestrzeni lat 2001–2005. Szczegółowym analizom jakościowym poddano grupę 395 gospodarstw domowych ubiegających się o lokale komunalne w 2005 roku. Metodologię badań oparto na założeniach wywiadu kwestionariuszowego obejmującego pełną liczebność badanej populacji. Wyniki przeprowadzonych analiz ilościowych ukazały sukcesywnie pogłębiającą się rozbieżność między rzeczywistym zapotrzebowaniem na mieszkania komunalne w Olsztynie a możliwościami jego pokrycia. Analizy struktury zbiorowości wnioskodawców pozwoliły ponadto na dokonanie jakościowej oceny stopnia spełnienia przyjętych kryteriów udzielania pomocy mieszkaniowej. Rezultaty przedstawionych badań empirycznych winny być wykorzystane przy określaniu polityki mieszkaniowej miasta, w tym szczególnie przy konstruowaniu programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

**Słowa kluczowe:** gospodarka nieruchomościami, mieszkaniowe zasoby gminy, zapotrzebowanie

### **WPROWADZENIE**

Jednym z istotnych problemów gospodarki nieruchomościami gminy pozostaje kwestia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Wynika ona zarówno z przepisów konstytucji, według której, do zadań władzy publicznej należy

prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, przeciwdziałaniu bezdomności oraz wspierającej budownictwo mieszkaniowe, jak również z szeregu ustaw szczególnych, które uczyniły gminę podstawowym ogniwem władzy publicznej realizującym zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej. Konkretnie powinności gmin w tym zakresie najpełniej sformułowano w Ustawie o ochronie praw lokatorów<sup>1</sup>, gdzie powierzono tym podmiotom obowiązki zapewnienia lokali socjalnych i zamiennych, a także bezpośredniego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Realizacja tego typu zadań publicznych wymaga – z jednej strony – stałego monitorowania poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych uboższych grup ludności, a z drugiej strony – prowadzenia inwestycji komunalnych oraz podejmowania stosownych działań mających na celu poprawę efektywności gospodarowania istniejącymi zasobami mieszkaniowymi.

Obecne zasoby mieszkaniowe w kraju należące do gmin szacowane są na poziomie 1,2 mln mieszkań. Z badań Instytutu Rozwoju Miast wynika, że ogólne zapotrzebowanie na mieszkania komunalne w miastach kształtuje się na poziomie 300 tys. mieszkań, w tym 175 tys. lokali komunalnych (pełnowartościowych) i 125 tys. lokali socjalnych [Zaniewska i Thiel 2005]. Dane te wskazują, że problem niedoboru mieszkań komunalnych stanowi poważne wyzwanie gospodarki nieruchomościami komunalnymi, gdyż dotyczy niemalże 25% ogółu zasobów mieszkaniowych miast.

Celem głównym pracy jest dokonanie oceny wielkości i struktury formalnego zapotrzebowania na mieszkania komunalne w Olsztynie wynikającego z lokalnych zasad i kryteriów udzielania pomocy mieszkaniowej ze strony miasta. Na tej podstawie ukazana zostanie pogłębiająca się rozbieżność (luka reprodukcyjna) między potrzebami i możliwościami dostarczania lokali mieszkalnych z zasobu badanej gminy. Badaniem objęto populację gospodarstw domowych, które złożyły wnioski o przydział lokalu komunalnego z zasobu mieszkaniowego miasta Olsztyna na przestrzeni lat 2001–2005. Szczegółowym analizom jakościowym poddano grupę 395 gospodarstw domowych ubiegających się o lokale komunalne w 2005 roku, które spełniły uchwalone kryteria wynajmowania lokali mieszkalnych z zasobu miasta Olsztyna. Metodologię badań oparto na założeniach wywiadu kwestionariuszowego obejmującego pełną liczebność badanej populacji. Materiał empiryczny stanowiły kwestionariusze wniosków o przyznanie mieszkań komunalnych udostępnione przez Urząd Miasta Olsztyna.

## PRZYCZYNY ZAPOTRZEBOWANIA NA MIESZKANIA KOMUNALNE

Wielkość i struktura zapotrzebowania na mieszkania komunalne w gminie miejskiej jest uzależniona – z jednej strony – od ogólnie obowiązujących regulacji prawnych, a z drugiej strony – wynika z szeregu uwarunkowań lokalnych, w tym zasad polityki mieszkaniowej przyjętych na szczeblu jednostki samorządowej. Określając rozmiary

---

<sup>1</sup> Ustawa z 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (DzU nr 71, poz. 733 ze zm.).

tego zapotrzebowania, winno się uwzględnić w pierwszej kolejności następujące czynniki:

- obowiązki ustawowe gminy w zakresie dostarczania lokali socjalnych na realizację prawomocnych orzeczeń sądowych z prawem do lokalu socjalnego (orzeczone eksmisje) w odniesieniu do najemców komunalnych i najemców w innych zasobach;
- konieczność zapewnienia przez gminę lokali zamiennych najemcom komunalnym w związku z realizacją prawomocnych orzeczeń sądowych, a także lokali zamiennych niezbędnych do prowadzenia prawidłowej gospodarki zasobem w odniesieniu do najemców lokali w budynkach przeznaczonych do rozbiórki lub remontu kapitalnego;
- obowiązki dostarczenia przez gminę lokali zamiennych lokatorom z innych zasobów w związku z koniecznością ich wykwaterowania w sytuacji wystąpienia zagrożenia życia lub mienia (art. 68 Prawa budowlanego).

Na wielkość zapotrzebowania na mieszkania komunalne wywierają wpływ także faktyczne potrzeby wynajmowania lokali mieszkalnych gminy na czas trwania stosunku pracy. Stanowią one konsekwencję podjętych decyzji w zakresie zapewnienia mieszkań specjalistom niezbędnym do obsługi lokalnej społeczności [Lokalne strategie... 2001].

Oceniając rzeczywiste rozmiary zapotrzebowania na mieszkania komunalne w gminie miejskiej należy ponadto uwzględnić całokształt lokalnych uwarunkowań mających wpływ na poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej. Tego rodzaju zapotrzebowanie wynika w szczególności z przyjętych w gminie zasad i kryteriów udzielania pomocy mieszkaniowej gospodarstwom domowym posiadającym złe warunki materialne i mieszkaniowe. Nawiązują one bezpośrednio do założeń lokalnej polityki mieszkaniowej i są ustanawiane w formie uchwały Rady Gminy. Do empirycznej oceny wielkości i struktury tak zdefiniowanego (formalnego) zapotrzebowania na mieszkania komunalne – stanowiącej cel niniejszej pracy – niezbędne staje się poznanie konkretnych zasad udostępniania lokali mieszkalnych z zasobu miasta Olsztyna.

## KRYTERIA WYNAJMOWANIA MIESZKAŃ Z ZASOBU MIASTA OLSZTYNA

Szczegółowe zasady wynajmowania mieszkań komunalnych w Olsztynie zostały sformułowane w uchwale z 10 października 2001 roku<sup>2</sup>. Do głównych postanowień tej uchwały należy określenie kryterium dochodowego i kryterium warunków zamieszkiwania umożliwiających ubieganie się wnioskodawcy o lokal komunalny. Wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lokalu komunalnego na czas nieoznaczony nie może przekroczyć poziomu 550 zł miesięcznie na osobę w gospodarstwie wieloosobowym lub odpowiednio 750 zł w gospodarstwie jednoosobowym. W przypadku ubiegania się o lokal socjalny wysokość tego dochodu nie powinna przekroczyć kwoty 250 zł miesięcznie na osobę w gospodarstwie wieloosobowym lub

---

<sup>2</sup> Uchwała Rady Miasta Olsztyna z 10 października 2001 roku nr LI/784/2001 w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Olsztyn, w tym zasady i kryteria wynajmu lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy.

400 zł w gospodarstwie jednoosobowym. Dochody te ustala się na podstawie dochodów gospodarstwa brutto bez składek ZUS średnio za trzy miesiące poprzedzające datę złożenia wniosku.

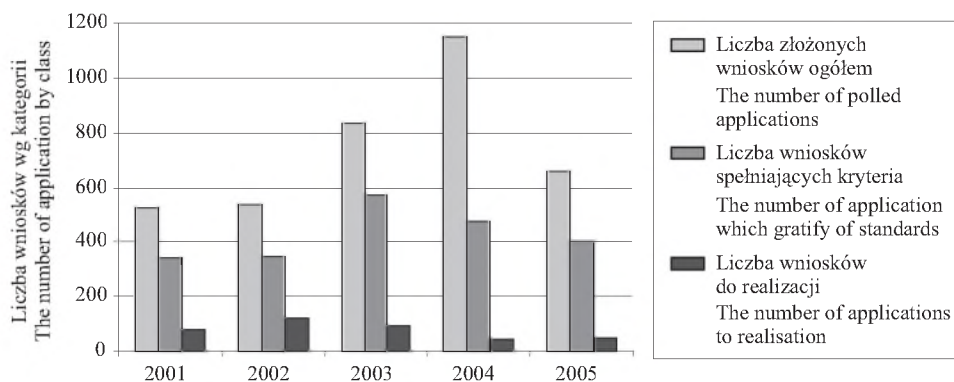
Z kolei warunki mieszkaniowe kwalifikujące do ich poprawy obejmują okoliczności braku tytułu prawnego wnioskodawcy do lokalu lub zamieszkiwanie w lokalu, w którym na osobę przypada mniej niż 5 m<sup>2</sup> powierzchni pokoi w gospodarstwie wieloosobowym i mniej niż 10 m<sup>2</sup> powierzchni pokoi w gospodarstwie jednoosobowym. Kolejnym czynnikiem kwalifikującym do poprawy warunków mieszkaniowych jest zamieszkiwanie przez inwalidów I grupy lub inwalidów narządu ruchu w lokalu mieszkalnym utrudniającym w znacznym stopniu funkcjonowanie. Umowy najmu lokalu komunalnego na czas nieoznaczony zawierane są w pierwszej kolejności z osobami zamieszkującymi na terenie Olsztyna co najmniej od 10 lat, które spełniają kryterium dochodowe i kryterium warunków zamieszkiwania albo są inwalidami. Dodatkowo uwzględnia się okres ubiegania się o lokal z zasobów komunalnych.

W przypadku najmu lokalu socjalnego pierwszeństwo przysługuje osobom, które nabyły prawo do takiego lokalu na podstawie orzeczenia sądowego, utraciły mieszkanie wskutek klęski żywiołowej, katastrofy lub pożaru albo zostały wskazane przez właściwe spółdzielnie mieszkaniowe do wynajęcia lokali mieszkalnych w budynkach wybudowanych przy udziale tych spółdzielni. Pierwszeństwo to dotyczy osób, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i jednocześnie zamieszkują na terenie miasta Olsztyna co najmniej od 5 lat, a ich miesięczny dochód nie przekracza 250 zł na osobę w gospodarstwie wieloosobowym lub 400 zł na osobę w gospodarstwie jednoosobowym. Umowy najmu lokali socjalnych zawierane są na okres do 3 lat z możliwością ich przedłużenia na kolejne 2 lata, o ile osoby te nadal będą spełniać wspomniane kryteria.

Wnioski dotyczące najmu lokali komunalnych na czas nieoznaczony i lokali socjalnych rozpatrywane są przez Społeczną Komisję ds. Mieszkań Komunalnych w Olsztynie. Po dokonaniu selekcji zebranych materiałów komisja określa liczbę wniosków spełniających kryteria określone w uchwale, a następnie ustala listę osób uprawnionych do wynajęcia lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony oraz opiniuje wnioski osób ubiegających się o lokale socjalne. Zbiór pozytywnie zakwalifikowanych wniosków – złożonych w latach 2001–2005 – został wykorzystany w pracy jako narzędzie do oceny wielkości i struktury rzeczywistego zapotrzebowania na mieszkania komunalne na terenie miasta Olsztyna.

## **ZAPOTRZEBOWANIE NA MIESZKANIA KOMUNALNE W OLSZTYNIE – UJĘCIE ILOŚCIOWE**

W pierwszym etapie badań dokonano oceny wielkości formalnego zapotrzebowania na mieszkania komunalne w Olsztynie wynikającego z przyjętych zasad udzielania pomocy mieszkaniowej. Cel ten osiągnięto w drodze szczegółowej analizy i syntezy danych opisujących zbiorowość wszystkich wniosków złożonych przez osoby ubiegające się o pomoc mieszkaniową ze strony miasta Olsztyna w latach 2001–2005. Uzyskane rezultaty badań przedstawiono na rysunku 1.



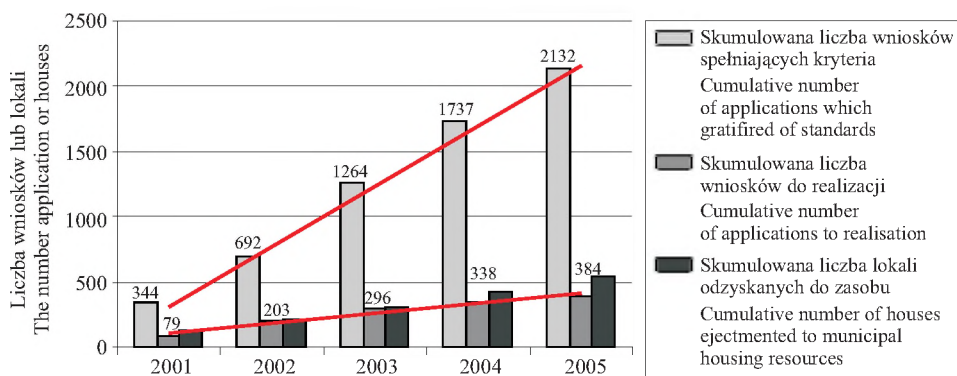
Rys. 1. Wnioski o przyznawanie mieszkań komunalnych z zasobu miasta Olsztyna w latach 2001–2005 – ujęcie ilościowe [na podstawie Kopczyńskiej 2005]

Fig. 1. Applications for grant municipal houses from local sources of Olsztyn in years 2001–2005 – estimate [based on Kopczyńska 2005]

Z wykresu wynika, że w analizowanym okresie formalne zapotrzebowanie na mieszkania komunalne w Olsztynie – mierzone liczbą złożonych wniosków ogółem – sukcesywnie wzrastało – osiągając maksimum w 2004 roku (1153 podania). Liczba wniosków złożonych w 2005 roku spadła do poziomu 656 – osiągając poziom przeciętny w badanym wieloleciu. Podobne tendencje wykazało rzeczywiste zapotrzebowanie na pomoc mieszkaniową ze strony miasta wyrażone liczbą wniosków spełniających przyjęte kryteria wynajmowania mieszkań komunalnych. Liczba wniosków spełniających łącznie kryterium dochodowe i kryterium warunków zamieszkania kształtowała się w przedziale od 344 (w 2001 roku) do 572 podań (w 2003 roku), po czym obniżyła się do poziomu 395 podań (w 2005 roku). Stosując skalę względną, można stwierdzić, że liczba wniosków spełniających kryteria w badanych latach stanowiła przeciętnie od 60 do 70% ogólnej liczby złożonych podań. Wyjątkowym okresem był 2004 rok, kiedy to wskutek rekordowej ilości złożonych podań o pomoc mieszkaniową odsetek ten spadł do poziomu zaledwie 41%. Dane na wykresie pokazują ponadto negatywną tendencję obniżania się z roku na rok liczby wniosków przyjętych do realizacji – tzn. wniosków umieszczonych na listach do zawarcia umów najmu lokali mieszkalnych. Porównując liczby wniosków spełniających kryteria i odpowiadające im liczby wniosków przeznaczonych do realizacji, można stwierdzić, że stopień zaspokojenia zapotrzebowania na mieszkania komunalne – wynikającego z przyjętych zasad udzielania pomocy mieszkaniowej miasta Olsztyna – był niedostateczny we wszystkich latach poddanych analizie, a ponadto regularnie się obniżał. Doprowadziło to do sytuacji, w której na listach do podpisania umowy najmu w latach 2004–2005 umieszczono zaledwie co dziesiątą osobę spełniającą przyjęte kryteria udzielenia pomocy mieszkaniowej, a okres oczekiwania tych osób na podpisanie umowy i zasiedlenie lokalu komunalnego wydłużył się nawet do 5 lat.

Uzyskane wyniki wskazują, że miasto Olsztyn w badanych latach absolutnie nie było w stanie zaspokoić formalnego zapotrzebowania na mieszkania komunalne, jed-

nakże względny stopień zaspokojenia tego zapotrzebowania (na poziomie 10%) nie odbiegał od przeciętnych parametrów w innych miastach – podanych przez Kornilowicza [2005]. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy w Olsztynie była relatywnie niewielka skala odzysku naturalnego mieszkań do zasobu (około 100 lokali rocznie), które w pierwszej kolejności wykorzystywano do wypełniania obowiązku miasta w zakresie dostarczenia lokali socjalnych – na realizację orzeczeń o eksmisję (średnio 60 wyroków rocznie) i zamiennych w związku z koniecznością rozbiórki lub remontu kapitalnego budynków. Niekorzystną sytuację pogłębiała pasywna polityka mieszkaniowa miasta Olsztyna w zakresie inwestycji komunalnych, przemieszczeń najemców, adaptacji pomieszczeń niemieszkalnych, a także pozyskiwania mieszkań z innych zasobów. Rosnące dysproporcje między rzeczywistym zapotrzebowaniem na mieszkania komunalne a poziomem jego pokrycia wywołały zjawisko sukcesywnego powiększania się luki reprodukcyjnej w zasobach mieszkaniowych miasta Olsztyna (rys. 2).



Rys. 2. Luka reprodukcyjna w zasobach mieszkaniowych miasta Olsztyna

Fig. 2. Reproductive gap in municipal housing resources

Na rysunku tym zestawiono w poszczególnych latach liczbę wniosków spełniających kryteria i przyjętych do realizacji z liczbą odzyskanych lokali do zasobu w układzie narastającym. Miernikiem wielkości luki reprodukcyjnej w badanych zasobach jest różnica między skumulowaną liczbą wniosków spełniających kryteria i skumulowaną liczbą wniosków przyjętych do realizacji. Precyzja takiego sposobu pomiaru luki jest uzależniona od stopnia spełnienia założenia, że w każdym roku analizy na listę wniosków spełniających kryteria kwalifikowane były nowe osoby. Konstrukcja miernika luki zakłada ponadto, że wszystkie wnioski umieszczone w danym roku na liście do podpisania umowy najmu były na bieżąco realizowane. Empiryczne rozmiary luki w Olsztynie – wyznaczone z odpowiednich różnic – ukształtowały się w przedziale od 265 lokali w 2001 roku do 1748 lokali w 2005 roku. Oznacza to, że w końcu badanego okresu rozmiary luki reprodukcyjnej przekroczyły 25% liczby mieszkań w zasobach miasta Olsztyna [Muczyński i Żróbek 2006]. Wyraźne tendencje wzrostowe rozpatrywanej luki uwypuklają rozchodzące się linie trendu na rysunku.

Dane na rysunku 2 wskazują ponadto, że skumulowana liczba lokali odzyskanych do zasobu przewyższała w badanych latach odpowiednią liczbę wniosków przyjętych do realizacji. Potwierdza to fakt, że miasto Olsztyn prowadziło bardzo ostrożną politykę w kwalifikowaniu wnioskodawców na listę osób oczekujących na podpisanie umowy najmu. Długość tych list kojarzono z oczekiwanymi ilościami mieszkań odzyskanych do zasobu w poszczególnych latach, a te z priorytetami gminy w zakresie obowiązkowego dostarczania lokali socjalnych i zamiennych. Wzrost liczby dostarczonych lokali socjalnych i zamiennych z zasobu w danym roku (wskutek rozbioru lub remontu kapitalnego budynków) – przy ograniczonej skali odzysku mieszkań i braku inwestycji komunalnych – skutkowało nieuchronnie wydłużaniem okresu oczekiwania na podpisanie umów najmu.

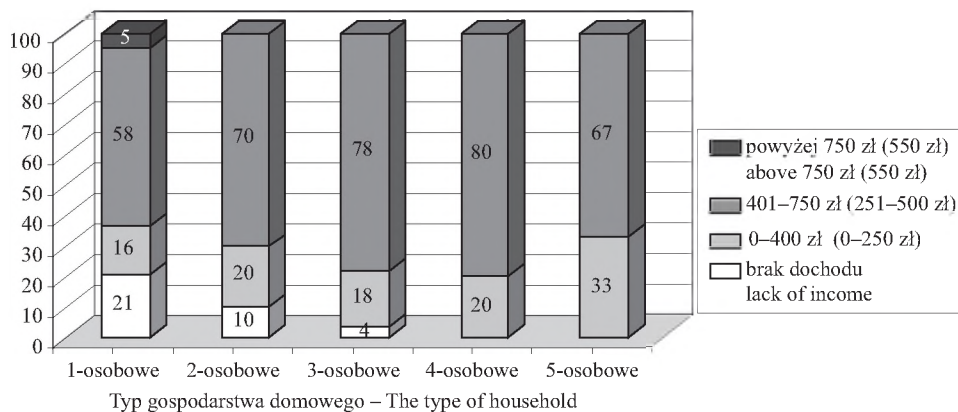
## ZAPOTRZEBOWANIE NA MIESZKANIA KOMUNALNE W OLSZTYNIE – UJĘCIE STRUKTURALNE

W drugim etapie badań przeprowadzono ocenę struktury zapotrzebowania na mieszkania komunalne w Olsztynie w kontekście ustalonych zasad udzielania pomocy mieszkaniowej. Szczegółowym analizom jakościowym poddano grupę 395 gospodarstw domowych ubiegających się o lokale komunalne w 2005 roku, które spełniły uchwalone kryteria wynajmowania mieszkań z zasobu miasta Olsztyna. Na wstępie dokonano podziału tej grupy według liczby osób pozostających w gospodarstwie domowym wnioskodawcy. W efekcie wyodrębniono pięć typów gospodarstw domowych – od jednoosobowych począwszy, na pięcioosobowych (z rodzinami wielodzietnymi) skończywszy. W strukturze uzyskanych typów najliczniejszymi okazały się gospodarstwa jednoosobowe (32%) i trzyosobowe (27%), a najmniejszą gospodarstwa pięcioosobowe (10%). Pośrednie pozycje zajęły podgrupy gospodarstw dwuosobowych (14%) i czterosobowych (17%). Na podstawie analizy treści wniosków stwierdzono, że wśród gospodarstw jednoosobowych (osób samotnych) 72% podań zostało złożonych przez mężczyzn, natomiast w podgrupie gospodarstw dwuosobowych 90% podań złożyły kobiety samotnie wychowujące dziecko. Ten sam motyw pojawił się także w gospodarstwach trzyosobowych, gdzie ponad 20% wniosków złożyły kobiety samotnie wychowujące dwoje dzieci. Niektóre z tych kobiet z racji złych warunków mieszkaniowych zmuszone zostały do oddania dzieci do domu dziecka. Wśród gospodarstw pięcioosobowych sytuacja życiowa 16% kobiet była wyjątkowo ciężka, gdyż samotnie wychowywały one czworo dzieci, a część z nich nie otrzymywała świadczeń alimentacyjnych. Powyżej 15% gospodarstw w tej grupie stanowiły rodziny bardzo liczne, często rodzice wychowujący sześcioro, siedmioro, a nawet ośmioro dzieci. W związku z ciężką sytuacją materialną co piąte dziecko w rodzinach wielodzietnych wykazywało poważne problemy zdrowotne.

W dalszej kolejności przeprowadzono ocenę struktury zapotrzebowania na mieszkania komunalne z punktu widzenia przyjętego **kryterium dochodowego** wynajmowania lokali z zasobu miasta Olsztyna. Na podstawie analizy treści wniosków określono najpierw wysokość dochodów na osobę miesięcznie we wszystkich gospodarstwach



domowych poddanych badaniom. Następnie dokonano syntezy wyników w każdym z wydzielonych typów gospodarstw domowych z uwzględnieniem uchwalonych przedziałów dochodowych. Uzyskaną w ten sposób strukturę dochodów przedstawiono na rysunku 3.

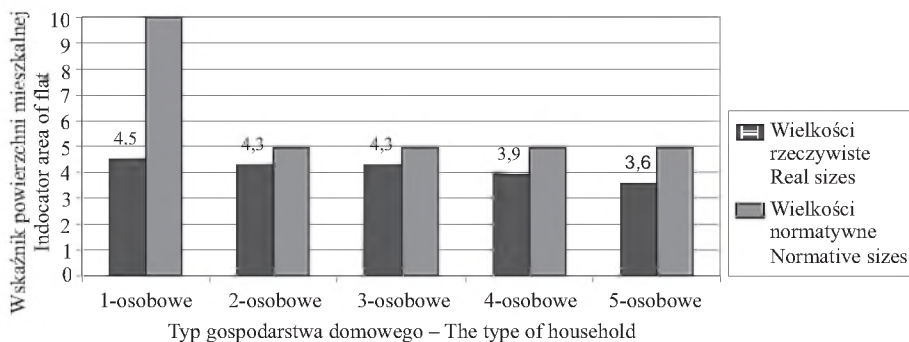


Rys. 3. Poziom dochodów gospodarstw domowych wnioskodawców, %

Fig. 3. The level of incomes of households of the petitioners, %

Analizując dochody w gospodarstwach jednoosobowych, ustalono, że 95% wnioskodawców spełniło warunki udzielenia pomocy mieszkaniowej z racji niskich dochodów (do 750 zł na osobę miesięcznie), w tym 58% gospodarstw kwalifikowało się do przydzielenia lokali komunalnych (najem na czas nieoznaczony), a 37% do lokali socjalnych. Zauważono także, że co piąta osoba samotna zakwalifikowana do pomocy mieszkaniowej z zasobu miasta nie osiągała żadnych dochodów własnych. Nieco odmiennie ukształtowała się sytuacja w gospodarstwach wieloosobowych, które sklasyfikowano według niższych progów dochodowych. W tych gospodarstwach wszystkie wnioski mieściły się w przedziale uprawniającym przydział mieszkania z zasobu miasta (do 550 zł na osobę miesięcznie). Zdecydowana większość gospodarstw wieloosobowych (67–80%) wykazała się poziomem dochodów uzasadniającym przyznanie im lokali mieszkalnych pełnowartościowych. Natomiast rodziny najbiedniejsze, kwalifikujące się do lokali socjalnych stanowiły średnio 20–33% liczby gospodarstw wieloosobowych w badanych typach. Jednocześnie udział wnioskodawców pozbawionych dochodów własnych był znacznie niższy w porównaniu do osób samotnych i nie przekroczył pułapów 10 i 4% odpowiednio w podgrupach gospodarstw dwuosobowych i trzyosobowych.

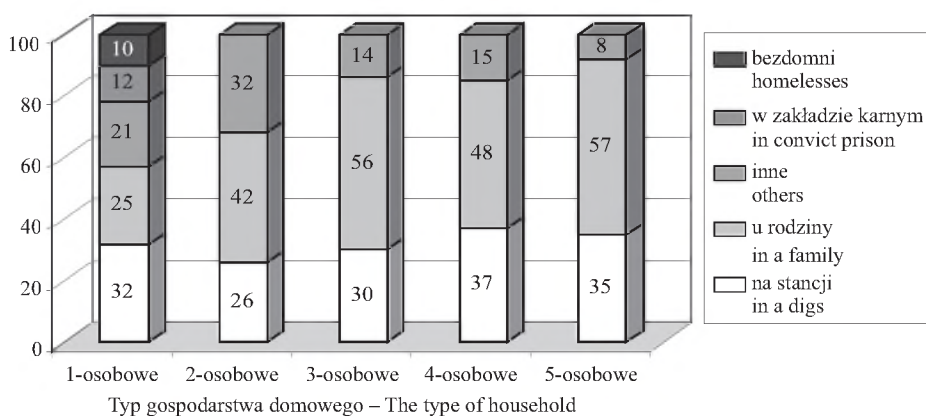
Następne kryterium oceny struktury zapotrzebowania na mieszkania komunalne w Olsztynie związane jest z jakością **warunków mieszkaniowych**. W empirycznej ocenie sytuacji mieszkaniowej gospodarstw domowych ubiegających się o pomoc mieszkaniową uwzględniono wskaźniki rzeczywistej i normatywnej powierzchni mieszkalnej (wyrażone w m<sup>2</sup> na osobę) oraz miejsce zamieszkania wnioskodawcy w dniu składania podania.



Rys. 4. Wskaźniki rzeczywistej i normatywnej powierzchni mieszkalnej w wydzielonych typach gospodarstw domowych,  $m^2 \cdot osoba^{-1}$

Fig. 4. Indicators of real and normative housing surface in specified types of households,  $m^2 \cdot osoba^{-1}$

Za warunki mieszkaniowe kwalifikujące do ich poprawy w uchwale uznano okoliczność zamieszkiwania wnioskodawcy w lokalu, w którym na osobę przypada mniej niż  $5 m^2$  powierzchni pokoi w gospodarstwie wieloosobowym i mniej niż  $10 m^2$  powierzchni pokoi w gospodarstwie jednoosobowym. Przeciętne wskaźniki rzeczywistej i normatywnej powierzchni mieszkalnej w poszczególnych typach gospodarstw domowych zestawiono na rysunku 4. Z rysunku wynika, że wszystkie typy badanych gospodarstw spełniły wymogi kwalifikacyjne przydziału mieszkań komunalnych w Olsztynie z tytułu złych warunków mieszkaniowych spowodowanych faktem użytkowania przez wnioskodawców zbyt małej powierzchni mieszkalnej w stosunku do norm przyjętych w uchwale. Szczególnie duże rozbieżności między powierzchnią rzeczywistą i normatywną wystąpiły w grupie gospodarstw jednoosobowych. Rozbieżności te w gospodarstwach wieloosobowych wzrastają wraz ze zwiększaniem się liczebności rodziny wnioskodawcy.



Rys. 5. Miejsce zamieszkania wnioskodawców, %

Fig. 5. The place of residence of petitioners, %

Przy ocenie jakości sytuacji mieszkaniowej wnioskodawców dodatkowo uwzględniono aktualne miejsce ich zamieszkania. Syntetyczne ujęcie tego typu informacji w badanej populacji gospodarstw domowych przedstawiono na rysunku 5. Uzyskane wyniki pokazują, że zdecydowana większość wnioskodawców z gospodarstw zarówno jednoosobowych, jak i wieloosobowych w okresie składania podania przebywała tymczasowo u rodziny lub na stacji. Znacząca liczba wnioskodawców posiadała ponadto inne miejsca czasowego pobytu – udostępnione przez takie instytucje, jak np.: Dom Samotnej Matki, MOPS, Caritas, internaty itp. Pozostałą część samotnych wnioskodawców stanowiły osoby, które albo przebywały w zakładzie karnym, albo były bezdomne i zajmowały miejsce w schroniskach lub na działkach. Nie posiadały one na ogół adresu stałego zameldowania.

## PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Wielkość i struktura zapotrzebowania ma mieszkania komunalne w gminie miejskiej wynika z przesłanek natury formalnoprawnej związanych z wypełnianiem obowiązków jednostki samorządowej w zakresie dostarczania lokali socjalnych i zamiennych, jak również z przesłanek wynikających z uwarunkowań lokalnych – określających skalę udzielania niezbędnej pomocy mieszkaniowej gospodarstwom domowym posiadającym złe warunki materialne i mieszkaniowe. Pierwsza grupa przesłanek jest albo niezależna, albo zależy jedynie w niewielkim stopniu (pośrednio) od polityki miasta (jak np.: orzeczone eksmisje, rozbiórka i remont kapitalny budynku, klęska żywiołowa, katastrofa, pożar itp.). Okoliczności tego typu są traktowane w Olsztynie, podobnie jak w większości innych miast, w sposób priorytetowy, gdyż ich lekceważenie stanowi naruszenie prawa i(lub) naraża gminę na roszczenia odszkodowawcze. Z kolei druga grupa przesłanek bezpośrednio wynika z założeń polityki mieszkaniowej gminy wyrażonej w formie uchwały w sprawie szczegółowych zasad i kryteriów wynajmowania mieszkań komunalnych na czas nieoznaczony (lokale pełnowartościowe) i oznaczony (lokale socjalne). Przeprowadzone w niniejszej pracy badania wielkości i struktury formalnego zapotrzebowania na mieszkania komunalne w Olsztynie umożliwiają sformułowanie następujących wniosków szczegółowych:

1. Biorąc pod uwagę lokalne kryteria świadczenia pomocy mieszkaniowej ze strony miasta Olsztyna, stwierdzono, że ilościowe rozmiary zapotrzebowania na mieszkania komunalne w badanym okresie kształtowały się w przedziale od 344 do 572 lokali rocznie. Niedobory wolnych mieszkań spowodowały, że poziom pokrycia tego zapotrzebowania obniżył się do 10% ogółu wnioskodawców posiadających złe warunki materialne i mieszkaniowe.
2. Narastające dysproporcje między potrzebami i możliwościami wynajmowania mieszkań komunalnych w Olsztynie wywołały zjawisko powiększania się luki reprodukcyjnej, która – osiągając rozmiar 1748 lokali – przekroczyła 25% liczby mieszkań w zasobie miasta.
3. W strukturze populacji gospodarstw domowych spełniających kryteria przydziału mieszkań komunalnych w 2005 roku większość (58–80%) wykazała się dochodami

uzasadniającymi przyznanie lokali komunalnych pełnowartościowych. Osoby najbardziej niekorzystne – kwalifikujące się do lokali socjalnych – stanowiły zaledwie 20–33% liczby wnioskodawców.

4. Złe warunki materialne wnioskodawców ubiegających się o mieszkania komunalne były skorelowane z ich trudną sytuacją mieszkaniową, gdyż w gospodarstwach domowych wszystkich typów stwierdzono zjawisko użytkowania zbyt małej powierzchni mieszkalnej w stosunku do norm przyjętych w uchwale. Osoby te – nie posiadając żadnego tytułu prawnego do lokalu – na ogół przebywały czasowo u rodziny lub na stacji albo korzystały z miejsc zamieszkania udostępnionych przez instytucje pomocy społecznej.
5. Do znaczącej poprawy stopnia zaspokojenia potrzeb w zakresie mieszkań komunalnych w Olsztynie niezbędne jest podjęcie działań w zakresie poprawy wykorzystania istniejącego zasobu (remonty i modernizacje, adaptacja pomieszczeń niemieszkalnych, zamiany mieszkań, weryfikacja statusu aktualnych najemców), a także zwiększenie skali inwestycji komunalnych (budowa lub pozyskiwanie mieszkań z innych zasobów). Wobec wielkiego zapotrzebowania na mieszkania ze strony osób pozostających w trudnej sytuacji materialnej i mieszkaniowej mocno dyskusyjna staje się polityka miasta polegająca na rozproszony wyprzedazy mieszkań komunalnych wszystkim zainteresowanym najemcom po mocno obniżonych cenach.

Rezultaty przedstawionych badań empirycznych winny być wykorzystane przy określaniu polityki mieszkaniowej miasta, w tym szczególnie konstruowaniu programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

## PIŚMIENNICTWO

- Kopczyńska A., 2005. Segmentacja użytkowników gminnych zasobów mieszkaniowych na przykładzie miasta Olsztyna. Praca magisterska wykonana pod kier. dr. inż. Andrzeja Muczyńskiego. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie [maszynopis].
- Kornilowicz J., 2005. Wybrane elementy polityki mieszkaniowej. *Problemy Rozwoju Miast*. *Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast* 4, 48–53.
- Lokale strategii mieszkaniowe oraz programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy. 2001. Praca zbiorowa pod kier. K. Jurka i M. Majchrzaka przygotowana na zlecenie Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast Kraków.
- Muczyński A., Żróbek R., 2006. Restrukturyzacja zarządzania gminnymi zasobami lokalowymi. Materiały konferencji „Restrukturyzacja i konkurencyjność w warunkach procesów globalizacji”. Praca zbiorowa pod red. R. Borowieckiego. Oficyna Wydawnicza ABRYS Kraków, 185–196.
- Zaniewska H., Thiel M., 2005. Mieszkania dla ubogich w Polsce w świetle rządowego programu pilotażowego. *Problemy Rozwoju Miast*. *Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast* 3, 5–23.

## THE ESTIMATION OF FORMAL DEMANDS FOR MUNICIPAL HOUSING IN OLSZTYN

**Abstract.** The own research results of needs estimation for municipal housing in Olsztyn are presented in the paper. The quantity and the structure of this application is qualified in the context of local rules and criteria of rendering aid of housing – on the part of the city households with bad financial and housing-conditions. The object of research determined the population of households which folded petitions for the allowance of the municipal housing resources in Olsztyn, in years 2001–2005. To qualitative detailed analyses, the group 395 households applying for municipal locals in the 2005 year.

The methodics of research is leant on questionnaire interview embracing the full number of the examined population. Results quantitative analyses showed successively deepening the divergence among the real application on municipal flats in Olsztyn and with possibilities of his cover.

Analyses of the structure of the community of applicants allowed besides for the execution of the qualitative estimation of the realization degree of accepted criteria of rendering of housing aid. Results of introduced empirical research should be used for qualifying of the housing-policy of the city, in this especially during construction of the programme for management of municipal housing resources.

**Key words:** real estate management, housing municipal resources, demands

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 11.03.2008