

# Hanka Zaniewska, Maria Thiel

---

## Mieszkania dla ubogich w Polsce w świetle rządowego programu pilotażowego

---

Problemy Rozwoju Miast 2/3, 5-23

---

2005

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

Hanka Zaniewska  
Maria Thiel

## MIESZKANIA DLA UBOGICH W POLSCE W ŚWIETLE RZĄDOWEGO PROGRAMU PILOTAŻOWEGO<sup>1</sup>

**Abstrakt.** W artykule przedstawiono wybrane wyniki analizy wniosków gmin o wsparcie finansowe w ramach programu pilotażowego<sup>2</sup> oraz wyniki badań ankietowych IRM, dotyczące mieszkań komunalnych (w tym socjalnych), które przeprowadzono w części gmin miejskich biorących udział w programie rządowym. Przedstawiono wnioski odnośnie do kierunków polityki gmin w zakresie tworzenia zasobu mieszkań socjalnych.

**Słowa kluczowe:** mieszkania socjalne: sposoby uzyskiwania, programy wspierania budowy, rozwiązania urbanistyczno-architektoniczne, lokalizacja i standardy, działania gmin.

Okres transformacji gospodarczej i ustrojowej szczególnie ostro odczuła cała sfera mieszkalnictwa. Wycofanie się państwa z finansowania mieszkalnictwa – bezpośrednio wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową z 2 815,2 mln zł w 1995 r. zmalały do 1 216,0 mln zł w 2004 r., a na rok 2005 zaplanowano 1 089,2 mln zł<sup>3</sup> – i urynkowanie gospodarki spowodowały spadek liczby budowanych mieszkań u większości inwestorów oraz wzrost ich cen i kosztów utrzymania. Zmniejszenie liczby oddawanych do użytku mieszkań spółdzielczych oraz mieszkań budowanych na wynajem przez gminy i zakłady pracy oznaczało, że praktycznie jedyną drogą do mieszkania pozostał jego zakup lub budowa własnego domu.

Konsekwencje zmian gospodarczych przejawiały się również w postępującej polaryzacji dochodów, w tym w znacznym wzroście udziału osób zarabiających poniżej średniej krajowej oraz bezrobotnych. Zderzenie dwóch tendencji: ogólnego zubożenia społeczeństwa i rosnących cen towarów i usług konsumpcyjnych, w tym kosztów budowy i utrzymania mieszkań, spowodowało, że dostęp do mieszkań dla osób słabszych ekonomicznie został praktycznie zamknięty.

---

<sup>1</sup> Przygotowano na podstawie: „Kierunki rozwoju państwowych instrumentów wsparcia budownictwa dla najuboższych w oparciu o doświadczenia tzw. programu pilotażowego i badań IRM”, wyk. na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury przez zespół G. Dworańczyk, J. Kornilowicz, M. Thiel, B. Uchman, H. Zaniewska, T. Żelawski, Warszawa 2005.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych. [3]

<sup>3</sup> Dane MI z 2005 r. [http://www.mi.gov.pl/...](http://www.mi.gov.pl/)

W latach 1995-2004 wielkość budownictwa publicznego kształtowała się następująco:

- w latach 1996-2001 powstawało od 4,7 tys. do 10,1 tys. mieszkań rocznie,
- w 2002 r. nastąpiło okresowe zmniejszenie tego budownictwa,
- w latach 2003-2004 nastąpił kolejny wzrost, lecz dotyczył on wyłącznie budownictwa TBS, natomiast budownictwo komunalne uległo dalszemu zmniejszeniu (tab. 1).

Tabela 1. Budownictwo mieszkaniowe według grup inwestorów w latach 1995-2004 w tys. mieszkań

Budownictwo według grup inwestorów	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>x)</sup>	2004
Ogółem	67,1	62,1	73,7	80,6	82,0	87,8	106,0	97,6	162,7	108,1
Publiczne	5,8	4,7	5,4	6,3	6,0	7,2	10,1	7,8	8,8	9,6
– komunalne	3,3	3,0	3,7	3,4	2,7	2,0	2,3	2,5	2,0	1,8
– zakładowe	2,5	1,6	1,4	1,5	1,0	1,2	1,0	0,6	0,9	0,6
– TBS	–	0,1	0,3	1,4	3,3	4,0	6,8	4,7	5,9	7,1
Spółdzielcze	26,8	24,6	28,1	28,0	27,5	24,4	25,8	15,4	12,0	9,4
Deweloperskie	2,8	2,7	5,1	9,0	14,2	20,7	29,4	22,0	23,8	24,3
Indywidualne	31,7	30,1	35,1	37,3	33,3	35,5	40,6	52,4	118,0	64,9

Źródło: Roczniki statystyczne GUS 1995-2003; za 2004 r. *Budownictwo mieszkaniowe*, I-IV kw. 2004, GUS, 2005.

x) Wyniki dla roku 2003 są nieporównywalne ze względu na „efekt statystyczny” zmian w prawie budowlanym i zgłaszanie mieszkań wybudowanych w poprzednich okresach.

Potwierdzeniem zmieniających się relacji są dane zawarte w tabeli 2, które pokazują udział budownictwa komunalnego w budownictwie publicznym ogółem w latach 1995-2004. Jeszcze do 1998 r. udział ten przekraczał 50%, w 2002 r. stanowił 30%, a w 2004 r. nie sięgał 20%.

Tabela 2. Budownictwo mieszkaniowe ze środków publicznych w latach 1995-2004 w %

Budownictwo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Udział budownictwa komunalnego	4,9	4,8	5,0	4,2	3,3	2,1	2,2	2,6	1,2	1,7
Publiczne w tym:	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
– komunalne	56,9	63,8	68,5	54,0	45,0	26,1	22,8	32,5	22,7	18,8
– TBS	0	2,1	5,5	22,2	55,0	55,5	67,2	67,3	60,2	73,9

Źródło: Roczniki statystyczne GUS 1995-2003; za 2004 r. *Budownictwo mieszkaniowe*, I-IV kw. 2004, GUS, 2005.

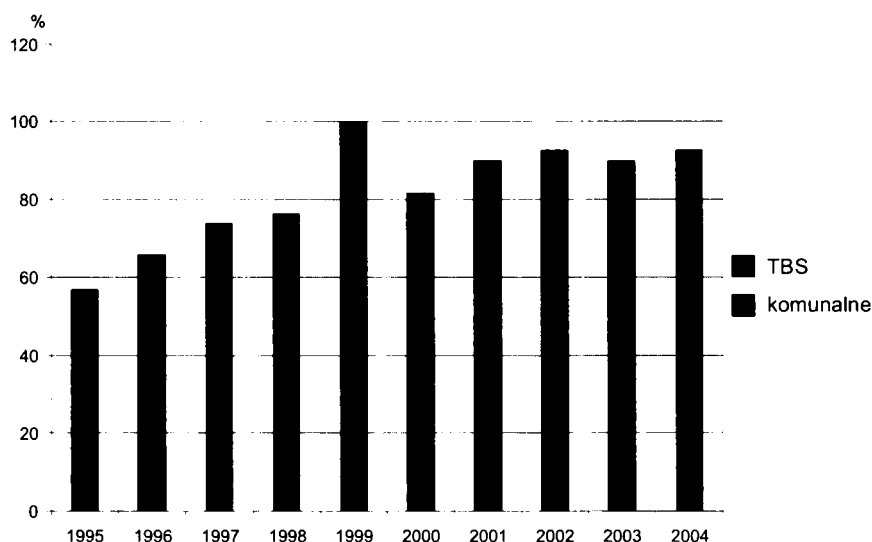
Zmiana struktury inwestorskiej w sytuacji zmniejszonej wielkości budownictwa mieszkaniowego wyraźnie uwidoczniła zmniejszenie udziału mieszkań budowanych przez gminy. Towarzystwa budownictwa społecznego wybudowały w tym czasie dwukrotnie więcej mieszkań niż gminy. Efekty rzeczowe komunalnego budownictwa mieszkaniowego w skali kraju są tak małe, że nie wpływają znacząco na wielkość budownictwa mieszkaniowego. W latach

1995-1997 udział mieszkań komunalnych wynosił około 5%, w latach 2000-2002 niewiele przekraczał 2%, a od 2004 r. był już niższy od 2%<sup>4</sup>. Tendencję zniżkową zaobserwowano szczególnie po 2002 r.

Z danych GUS wynika, że w 2003 r. w Polsce wybudowano ogółem zaledwie 1999 mieszkań komunalnych (w danych statystycznych nie są wyodrębniane mieszkania socjalne), a w 2004 r. 1779 mieszkań. W stosunku do oczekiwań wyniki są niewielkie. Badania IRM<sup>5</sup> przeprowadzone w 2004 r. (w 70 gminach miejskich różnej wielkości) wskazują, że na mieszkania komunalne czekało w tych gminach 35 386 gospodarstw domowych, w tym na socjalne 12 729. Z badań z 2005 r., przeprowadzonych w 78 innych gminach z terenu całej Polski, wynika, że na mieszkania socjalne w tych gminach oczekuje 23 695 gospodarstw domowych<sup>6</sup>.

Szansę powiększenia zasobu mieszkań dla mniej zamożnych grup ludności miała przynieść ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. nr 133 poz. 654 z późn. zm.), która określiła podstawy działania nowego sektora – budownictwa na wynajem, tj. towarzystw budownictwa społecznego, w którym gminy odgrywają znaczną rolę, zarówno inicjatywną jak i przez wkład rzeczowy lub finansowy.

Od roku 1996, tj. od wejścia w życie wspomnianej wyżej ustawy, TBS-y oddały do użytku ok. 34 tys. mieszkań i stały się znaczącym inwestorem mieszkań na wynajem. Rok 1998



Ryc. 1. Dynamika zmian budownictwa komunalnego i TBS

<sup>4</sup> Według GUS budownictwo komunalne jest formą budownictwa mieszkaniowego socjalnego, interwencyjnego lub zaspokajającego potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach i jest realizowane w całości ze środków gminy. Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych najuboższych odbywa się nie tylko na drodze nowych inwestycji, lecz również poprzez odzysk mieszkań z zasobów gmin (od 1,5% stanu zasobów, tj. ok. 20 tys. mieszkań rocznie).

<sup>5</sup> [2].

<sup>6</sup> Ankiety wysłano do gmin, które składały wnioski o wsparcie w rządowym programie pilotażowym.

był przełomowy dla budownictwa czynszowego w Polsce. W kolejnych latach tempo wzrostu liczby oddawanych przez TBS-y mieszkań było duże, choć zmienne (ryc. 1). Miały na to wpływ zmieniające się kryteria przyznawania kredytów z Banku Gospodarstwa Krajowego na realizację społecznego budownictwa czynszowego, wywołane ograniczeniem środków z budżetu państwa w stosunku do zgłaszanych potrzeb. Rezultatem był zastój tego budownictwa w 2002 r. Po krótkotrwałym okresie załamania czynszowego budownictwa TBS-ów obserwuje się pozytywne tendencje (7,1 tys. mieszkań w 2004 r., co stanowiło ok. 7% ogółu wybudowanych mieszkań).

Oczekiwanie, że społeczne budownictwo czynszowe TBS-ów rozwiąże problem mieszkań dla mniej zamożnych grup ludności, nie spełniło się jednak. Nie tylko ze względu na jego początkowo niewielkie rozmiary, ale również ze względu na stosunkowo wysoki w stosunku do dochodów koszt utrzymania. Nadal duże jest zapotrzebowanie na lokale socjalne, w tym także na miejsca w domach dla bezdomnych i noclegowniach. Dlatego też w roku 2003 podjęto prace nad rządowym programem budownictwa mieszkań dla osób wymagających pomocy socjalnej, którego celem było „wspieranie osób i rodzin, które znalazły się w trudnej sytuacji braku miejsca zamieszkania oraz profilaktyka i zapobieganie sytuacjom bezdomności czasowej i trwałej, szczególnie wobec osób i rodzin najbardziej zagrożonych tym zjawiskiem, zachęcenie gmin do stymulowania budownictwa dla osób wymagających pomocy socjalnej poprzez wspieranie finansowe ich działań”<sup>7</sup>.

Do adresatów programu zaliczono grupy i osoby dotknięte lub zagrożone trwałą marginalizacją i wykluczeniem społecznym oraz grupy i osoby zagrożone utratą mieszkania z przyczyn ekonomicznych (osoby i rodziny, które otrzymały wyrok eksmisyjny, a ich dochód na osobę jest niższy od dochodu określonego w ustawie o pomocy społecznej). Pierwszy etap działań w ramach programu stanowi realizacja ustawy o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych<sup>8</sup>. Działania o charakterze pilotażu polegają na udzielaniu z Funduszu Dopłat finansowego wsparcia dla gmin tworzących w latach 2004-2005 lokale socjalne, noclegownie i domy dla bezdomnych (art. 1 ustawy). Wsparcie udzielane jest gminom na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia, polegającego na wybudowaniu budynku (art. 3. p. 1.1), remoncie lub przebudowie budynku (art. 3. p. 1.2), zmianie sposobu użytkowania budynku (art. 3. p. 1.3).

Jest to pierwsza ustawa, która określa formy, zasady i skalę wsparcia z budżetu państwa przedsięwzięć zwiększających zasób mieszkań dla ubogich lub miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych, a nie tylko zobowiązania gmin w tym zakresie. Jednak także w niej jest mowa o lokalu socjalnym, a nie o czynszowym mieszkaniu o najmie socjalnym.

<sup>7</sup> Program budownictwa mieszkań dla osób wymagających pomocy socjalnej (projekt) [4].

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych [3].

Przepisy wykonawcze do Ustawy zawiera rozporządzenie w sprawie wniosku o udzielenie finansowego wsparcia, kryteriów i trybu jego oceny oraz wzoru formularza rozliczenia<sup>9</sup>.

Zgodnie z postanowieniami Ustawy i Rozporządzenia Ministra Infrastruktury gminy, do których adresowany był program finansowego wsparcia, nadeszły 362 wnioski. Na realizację programu pilotażowego przeznaczono kwotę 50 mln zł (przekraczała ona trzykrotnie kwotę wnioskowaną w 362 wnioskach). Po ocenie wniosków przez międzyresortowy zespół 142 wnioski zarekomendowano do finansowania przez BGK. Wszystkie 362 wnioski były przedmiotem analizy wykonanej przez Zakład Mieszkalnictwa IRM, a uzupełnieniem zawartych w nich informacji były wyniki badań przeprowadzonych przez IRM w 2005 r.

Zakres analizy informacji zawartych we wnioskach objął m.in. planowane przez gminy sposoby zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób ubogich: tendencje w lokalizowaniu zasobów z mieszkaniami dla ubogich, rozwiązania urbanistyczno-architektoniczne, standardy jakościowe mieszkań, rodzaj działań podejmowanych przez gminy w zakresie tworzenia schronień dla ubogich oraz zamiary realizowania przez gminy innych funkcji towarzyszących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych.

Dodatkowe badania ankietowe miały na celu odpowiedzieć głównie na pytania dotyczące zapotrzebowania na mieszkania socjalne oraz przyczyny ubiegania się o takie mieszkanie w zasobach gminy.

### **Rodzaje przedsięwzięć planowanych przez gminy w ramach programu pilotażowego**

W zbiorze 362 wniosków występują dwa rodzaje przedsięwzięć, które mają powstać w wyniku programu: lokale – mieszkania socjalne (340 wniosków) oraz noclegownie i domy dla bezdomnych (22 wnioski) (tab. 3). Realizacja wszystkich wnioskowanych przedsięwzięć wymagałaby zaangażowania 151,8 mln zł i umożliwiłaby utworzenie 8080 lokali socjalnych, 407 miejsc w noclegowniach i 283 miejsc w domach dla bezdomnych.

W badanym zbiorze na potrzeby analizy wyodrębniono:

- budowę (art. 3. ust. 1. pkt 1 ustawy),
- adaptację (zmiana sposobu użytkowania budynku...art. 3. ust. 1. pkt 3 ustawy),
- remont (art. 3. ust. 1 pkt 2 ustawy)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 lipca 2004 r. w sprawie wniosku o udzielenie finansowego wsparcia, kryteriów i trybu jego oceny oraz wzoru formularza, Dz. U. nr 165 z 2004 r. poz. 1728.

<sup>10</sup> Ustawa o finansowym wsparciu... op. cit.

Tabela 3. Rodzaje wnioskowanych przedsięwzięć

Grupy gmin według liczby ludności w tys.	Liczba wniosków	
	o mieszkania socjalne	o noclegownie i domy dla bezdomnych
Ogółem	340	22
<10	99	3
10-20	69	3
20-50	82	9
50-100	41	3
>100	49	4

Źródło: Wnioski gmin w programie pilotażowym.

Tabela 4. Wnioskowane mieszkania socjalne

Grupy gmin według liczby ludności w tys.	Mieszkania socjalne	
	liczba	%
Ogółem	8080	100
<10	1235	15,3
10-20	1227	15,1
20-50	1914	23,7
50-100	1332	16,5
>100	2372	29,4

Źródło: Wnioski gmin w programie pilotażowym.

Do adaptacji zaliczono działania, obejmujące przystosowanie budynków dotąd niemieszkalnych do celów mieszkalnych. Remonty dotyczyły budynków już wcześniej mieszkalnych, ale nie z lokalami socjalnymi.

Z informacji zawartych we wnioskach wynika, że planowana budowa nowych obiektów powiększy zasób lokali socjalnych o 4070 mieszkań i niemal tyle samo (4010) ma powstać w wyniku adaptacji i remontów (tab. 5).

Tabela 5. Sposoby zwiększania zasobu mieszkań socjalnych

Grupy gmin według liczby ludności w tys.	Wnioski		Sposób zwiększania zasobu					
			budowa		adaptacja		remont	
	liczba	%	liczba wniosków	%	liczba wniosków	%	liczba wniosków	%
Razem	340	100	143	42	143	42	54	16
<10	99	100	43	44	38	38	18	18
10-20	68	100	36	52	26	38	7	10
20-50	82	100	36	44	42	51	4	5
50-100	41	100	13	32	14	34	14	34
>100	49	100	15	31	23	47	11	22

Źródło: Wnioski gmin w programie pilotażowym.

Wśród wniosków zakwalifikowanych do wsparcia w pierwszej kolejności również przeważały adaptacje, a zabiegały o to głównie gminy liczące poniżej 10 tys. i 20-50 tys. mieszkańców. Adaptowano najczęściej: obiekty biurowe, bursy i internaty, szkoły, hotele robotnicze, budynki pokoszarowe, ponadto przedszkola, świetlice, hydrofornię, dom dziecka, ośrodki zdrowia. Do adaptacji wnioskodawcy zaliczali także te przedsięwzięcia, w których roboty obejmowały remont, dobudowę lub nadbudowę. W grupie obiektów do adaptacji znalazł się dworek zbudowany w przeszłości na cele mieszkalne, a pełniący w ostatnich latach funkcje niemieszkalne. Łącznie 42% wniosków dotyczyło finansowania budowy, 42% adaptacji, a 16% remontów.

### Lokalizacja przedsięwzięć

Wnioski nadesłało 278 gmin, przeważały gminy miejskie – 44%, a wśród nich najliczniej reprezentowane były gminy o liczbie 20-50 tys. mieszkańców (30%), gminy duże, powyżej 100 tys. mieszkańców, stanowiły 25%, a gminy małe o 10-20 tys. mieszkańców 24%.

Tabela 6. Wnioski gmin dotyczące lokali socjalnych według rodzaju i wielkości gminy

Rodzaj gminy	Liczba		Gminy według liczby mieszkańców w tys.									
			<10		10-20		20-50		50-100		>100	
	wniosków	gmin	w.	g.	w.	g.	w.	g.	w.	g.	w.	g.
Miejska <sup>x)</sup>	177	123	9	9	29	29	53	37	37	17	49	31
Miejsko-wiejska	106	102	45	44	37	37	24	21	–	–	–	–
wiejska	57	53	45	42	3	3	5	5	4	3	–	–
Razem	340	278	99	95	69	69	82	63	41	20	49	31

Uwagi: w. – wnioski, g. – gminy. <sup>x)</sup>W tym 46 miast na prawach powiatu.

Źródło: Wnioski gmin w programie pilotażowym.

Następną liczebnie grupę stanowiły gminy miejsko-wiejskie (37%), z przewagą gmin liczących poniżej 10 tys. mieszkańców.

Kolejną grupą były gminy wiejskie – 19%, wśród których 79% stanowiły gminy liczące poniżej 10 tys. mieszkańców.

Z punktu widzenia usytuowania lokali socjalnych w przestrzeni urbanistycznej wyróżnia się 3 rodzaje lokalizacji: w obrębie istniejącej zabudowy mieszkaniowej (51,2%), peryferyjne (29,8%), centralne (19,0%). Usytuowanie w centrum, w obrębie istniejącej zabudowy, charakteryzuje bliskość usług handlowych i obiektów użyteczności publicznej, dobrze rozwinięta sieć dróg i ulic, dobre powiązanie komunikacyjne transportem publicznym oraz bliskość potencjalnych miejsc pracy. Dobra dostępność miejsc pracy wyróżnia szczególnie gminy miejskie powyżej 50 tys. mieszkańców. Prowadzą one bowiem działania mające na celu zmniejszenie bezrobocia i poprawę sytuacji ekonomicznej mieszkańców przez tworzenie tzw. parków przemysłowych. Lokalizacje centralne, najczęściej w obrębie strefy zabudowy śródmiej-



skiej, występujące częściej w miastach mniejszych, stwarzają możliwość silnej integracji z otoczeniem oraz aktywniejszego życia.

Lokalizacje peryferyjne dotyczyły najczęściej przebudowywanych obiektów, znajdujących się głównie na terenach wiejskich (np. ośrodek maszynowy POM, szkoły wiejskie, oczyszczalnie ścieków, hydrofarmie), a ich odległość od usług wynosiła 2-5 km. Planowana lokalizacja na dalekich peryferiach jednostki osadniczej zaprzecza idei integracji przestrzenno-społecznej i może przyczynić się do wyobcowania użytkowników lokali socjalnych ze środowiska społecznego. Jest to szczególnie niebezpieczne dla dzieci i młodzieży.

### Zaspokojenie potrzeb ilościowych przez realizację przedsięwzięć

Z wniosków gmin wynika, że zrealizowanie wszystkie postulowanych przedsięwzięć, powiększyłoby zasób lokali socjalnych o 8080 mieszkań oraz o 680 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych, a zrealizowanie 142 wniosków (zakwalifikowanych do wsparcia w pierwszej kolejności) zwiększy zasób mieszkań o 3388 oraz miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych o 665. Zważywszy, że w 2004 r. wybudowano ogółem 1,8 tys. mieszkań komunalnych<sup>11</sup>, powstanie blisko 3,4 tys. mieszkań stanowiłoby znaczący przyrost.

Tabela 7. Mieszkania socjalne we wnioskach gmin

Grupy gmin według liczby ludności w tys.	Liczba mieszkań socjalnych	
	zakwalifikowanych do wsparcia w pierwszej kolejności	razem
<10	597	1235
10-20	380	1227
20-50	353	1914
50-100	424	1332
>100	1634	2372
Razem	3388	8080

Źródło: Wnioski gmin w programie pilotażowym.

### Zaspokojenie potrzeb jakościowych przez realizację przedsięwzięć

Jakość lokali socjalnych oceniono pod względem powierzchni użytkowej oraz wyposażenia w podstawowe media. Brak określenia standardu lokalu socjalnego, zarówno co do wielkości jak i wyposażenia, może powodować, że w wielu miastach znaczna część lokali socjalnych nie różni się standardem od pozostałych lokali mieszkalnych, a niejednokrotnie standard lokali socjalnych jest wyższy.

Wnioskowana przez gminy budowa nowych zasobów, adaptacja i remont istniejących przewiduje zróżnicowaną strukturę wielkości mieszkań, od ok. 15,5 m<sup>2</sup> do ponad 50, a nawet 100 m<sup>2</sup>, przy czym niezależnie od wielkości gminy największy jest udział mieszkań o powierzchni 30-39 m<sup>2</sup>.

<sup>11</sup> Budownictwo mieszkaniowe I-IV kw. 2004 r. [5].

Tabela 8. Wnioskowane przedziały powierzchni w m<sup>2</sup>

Gminy według liczby mieszkańców w tys.	Wnioski według przedziałów wielkości mieszkań w m <sup>2</sup> – liczba i %					
	razem wnioski	<20	20-29	30-39	40-49	>50
Ogółem	340	17	66	139	94	24
	100	5,0	19,4	40,9	27,6	7,1
<10	99	4	16	32	34	13
	100	4,0	16,2	32,3	34,4	13,1
10-20	69	3	15	33	13	5
	100	4,4	21,7	47,8	18,8	7,3
20-50	82	6	18	35	20	3
	100	7,3	21,9	42,7	24,4	3,7
50-100	41	1	5	16	17	2
	100	2,4	12,2	39,0	41,5	4,9
>100	49	3	12	23	10	1
	100	6,1	24,5	47,0	20,4	2,0

Źródło: Wnioski gmin w programie pilotażowym.

Z analizy wynika, że o największe mieszkania (powyżej 60 m<sup>2</sup>) występują najczęściej gminy najmniejsze (52,9% mieszkań), a o mieszkania najmniejsze, poniżej 20 m<sup>2</sup>, zabiegają miasta największe.

Analiza planowanego standardu techniczno-sanitarnego wyposażenia mieszkań (niezależnie od tego, czy wnioskowano o nowe, czy o adaptowane), pozwala na wyodrębnienie trzech grup lokali:

- o standardzie współczesnym, z reguły z łazienką i urządzeniami wodno-kanalizacyjnymi, brodzikiem lub kabiną prysznicową, ustępem splukiwanym, centralnym ogrzewaniem),
- o standardzie podstawowym: umywalka, ogrzewanie piecowe lub etażowe oraz urządzenia kąpielowe i ustęp poza lokalem,
- trudne do zakwalifikowania do którejkolwiek z grup ze względu na brak danych określających przyszłe wyposażenie.

Lokale socjalne o najwyższym standardzie zamierzają tworzyć gminy liczące 20-50 tys. mieszkańców (67% wniosków), natomiast najgorszy standard planują gminy liczące poniżej 10 tys. mieszkańców (zaledwie 36% o standardzie współczesnym).

Tabela 9. Mieszkania według okresu budowy<sup>x)</sup> w %

Mieszkania	Wybudowane w latach:		
	przed 1944 r.	1945-1988	1989-2002
Razem	23,1	65,3	11,6
w tym stanowiące własność gmin	49,4	48,2	2,4

<sup>x)</sup> Miasto i wieś łącznie; NSP 2002, GUS, Warszawa 2003.

Analizując standard lokali socjalnych warto zwrócić uwagę na wiek polskich zasobów stanowiących własność gmin, mający istotne znaczenie między innymi dla zakresu niezbędnych remontów i adaptacji (tab. 9).

Z danych wynika, że zasoby komunalne są znacznie starsze, prawie połowę stanowią mieszkania wybudowane przed 1944 r. (faktycznie przed 1939 r.). W całych zasobach mieszkaniowych wybudowane w tym czasie mieszkania stanowią ok. 23%. Oznacza to również niższy standard ich technicznego wyposażenia.

### **Realizacja innych funkcji poza mieszkaniową**

W niektórych wnioskach gmin planuje się wraz z powstaniem lokali socjalnych zorganizowanie:

- miejsc zabaw dla dzieci,
- ogródków przydomowych, dających możliwość uprawy warzyw, powodujących identyfikację z miejscem zamieszkania oraz stwarzających warunki nawiązywania kontaktów sąsiedzkich,
- miejsc dla uprawiania sportu,
- pomieszczeń rehabilitacyjnych dla niepełnosprawnych (dających zatrudnienie kilku osobom),
- świetlic dla dzieci z rodzin patologicznych i zagrożonych patologią oraz wszystkich innych dzieci z możliwością sprawowania nad nimi opieki w czasie, gdy rodzice pracują, uczą się lub poszukują pracy,
- ośrodków terapeutycznych, w których psycholodzy pomagiliby powrócić do aktywnego życia.

### **Rozwiązania architektoniczne**

Przeanalizowano wybrane losowo rozwiązania architektoniczno-urbanistyczne przedsięwzięć dotyczących lokali socjalnych (mieszkań) w następujących grupach:

- 1) projekty nowych budynków mieszkalnych,
- 2) projekty budynków mieszkalnych modernizowanych i remontowanych,
- 3) projekty adaptacji i przebudowy budynków niemieszkalnych o różnych funkcjach: szkoły, budynki pokoszarowe, magazynowo-biurowe, laboratorium, hotele i internaty.

Ad 1. Projektowane budynki mieszkalne z lokalami socjalnymi to najczęściej budynki wielorodzinne, kilkudziesięciomieszkaniowe (44, 46, 66), 1- lub 3-klatkowe lub o korytarzowych układach wewnętrznych. Liczba mieszkań dostępnych z podestu zależy od rozmieszczenia klatek schodowych.

Większe budynki mają być wznoszone według projektów powtarzalnych. Projekty przewidują zróżnicowaną strukturę mieszkań (1-, 2- i 3-pokojowych z kuchnią i łazienką) dla gospodarstw domowych liczących od 1 do 6 osób, w mieszkaniach dla gospodarstw 1-osobowych projektuje się najczęściej pokój z wnęką kuchenną i łazienką o powierzchni 15,5 m<sup>2</sup> i 16,6 m<sup>2</sup>, a dla 2 osób 18,6 m<sup>2</sup>.

Układ mieszkań pod względem rozmieszczenia funkcji zaprojektowany jest poprawnie. Wszystkie mieszkania mają łazienki, pełne wyposażenie w urządzenia techniczno-sanitarne, wodociągi, kanalizację, co. Rozwiązania układów funkcjonalnych cechuje podobny program i powierzchnie pomieszczeń pomocniczych, a wzrost wielkości powierzchni mieszkania wiąże się ze zwiększeniem powierzchni pokoi.

Formę architektoniczną tworzy prosta bryła z płaskim dachem, wyróżnikiem są niewielkie balkony. Budynki nie są podpiwniczone, na parterze zaprojektowano pomieszczenia pomocnicze (np. wózkarnie).

Wśród propozycji projektowych nowych obiektów znajdują się także parterowe budynki typu barakowego z dobudowanymi komórkami, ogrzewane piecami węglowymi, z lokalnym szambem, lokalizowane na peryferiach miasta, a także czterorodzinne (nazywane jednorodzinny) budynki wolnostojące bez zaplecza sanitarnego.

Wśród projektów budynków jednorodzinnych znalazł się także projekt budynku w technologii alternatywnej, ze ścianami z ubitej ziemi. Zwraca uwagę nowe, niekonwencjonalne rozwiązanie, w którym można stosować budowlane materiały miejscowe i zatrudniać przyszłych użytkowników.

Ad 2. W tej grupie wyróżniają się propozycje modernizacji popularnych na Śląsku zakładowych budynków mieszkalnych familoków, często wpisanych do rejestru zabytków. Specyfika formy architektonicznej, rodzaju materiału (cegła), konstrukcji i detalu wywiera znaczny wpływ na efekt rozwiązań.

Podstawowe czynności techniczne związane z modernizacją to wyburzenie ścian wewnętrznych i wygospodarowanie pomieszczeń łazienek, odnowa elewacji, a także wyodrębnienie mieszkań dla niepełnosprawnych w parterach budynków. Typ klatkowy budynku pozwala na dostęp do 2 mieszkań z podestu, uzyskanie mieszkań o przeciętnej powierzchni 40 m<sup>2</sup> (2 pokoje z kuchnią i łazienką) oraz aranżację mieszkań na poddaszu. Modernizacja budynków o wartościach historycznych jest zjawiskiem bardzo pozytywnym. Przywraca tożsamość miejsca, wykorzystując zabudowę i zachowując tradycję budowlaną, wnosi nowy, współczesny standard zamieszkania.

Ad 3. W grupie adaptacje zarejestrowano wśród wniosków zamiar przeznaczenia dworku wiejskiego na lokale socjalne. Zbudowany w przeszłości na cele mieszkalne, przeznaczony był potem do innych funkcji. Doświadczenia wskazują na nietrafność takich rozwiązań, gdyż w praktyce następuje degradacja obiektu.

Najczęściej proponowano adaptacje na mieszkania socjalne istniejących a obecnie nie użytkowanych *budynków szkolnych*, położonych zarówno na wsi jak i w miastach. Koncepcje projektowe adaptacji odzwierciedlają możliwość zmiany funkcji w zależności od tendencji występujących w budownictwie szkolnym, wiążących się z okresem budowy. Można wyróżnić:

- małe wiejskie szkoły z okresu międzywojennego, z wysokim dachem o drewnianej więźbie i późniejsze 2-kondygnacyjne z płaskim dachem; ich gabaryty pozwalały na wygospodarowanie kilku mieszkań o dobrym standardzie powierzchni (21,4 m, 34,1 m, 51,7 m), niejednokrotnie można było zaprojektować niezależne wejście z parteru budynku,
- duże typowe szkoły tysiąclatki, z przełomu lat 60.-70. XX w.

Przykładem projektu adaptacji szkoły tysiąclatki jest projekt budynku 5-kondygnacyjnego z dźwigiem, w którym przy utrzymaniu układu wewnętrznego korytarzowego, zaprojektowano 70 pełnostandardowych mieszkań i tyle samo pomieszczeń gospodarczych (komórek lokatorskich) w piwnicy.

Przy adaptacji dużych obiektów szkolnych występują problemy techniczne i funkcjonalne związane z wyodrębnieniem niezależnych mieszkań oraz zmianą elewacji, wymagającą nowych podziałów okiennych dostosowanych do układów mieszkań. Jednak największe wątpliwości budzi zgrupowanie dużej liczby rodzin ubogich w jednym obiekcie, a więc tworzenie swojego rodzaju getta.

Jest także cechą pozytywną adaptacji budynków szkolnych, jest nią zachowanie w wielu przypadkach sal świetlicowych lub gimnastycznych z przypisywaniem im nowych funkcji, np. prowadzenie zajęć terapeutycznych.

Specyficzną formą urbanistyczno-architektoniczną są rozbudowy i nadbudowy *budynków pokoszarowych*, przeznaczanych na zespoły socjalno-komunalne. Obok budynków pokoszarowych z XIX wieku, znajdujących się w rejestrze zabytków i przeznaczonych w wyniku adaptacji na lokale socjalne, koncepcje urbanistyczne przewidują uzupełnienie struktury zespołu nowymi budynkami komunalnymi z mieszkaniami na wynajem i pomieszczeniami usługowymi. Intencją wnioskodawców jest integracja przestrzenna i społeczna mieszkańców całego zespołu.

Różnorodność *obiektów magazynowo-biurowych* powoduje konieczność bardzo indywidualnego podejścia przy projektowaniu nowych funkcji i rozwiązaniu architektonicznym. Interesującym przykładem jest adaptacja znajdującego się w bardzo dobrym stanie technicznym 2-kondygnacyjnego, podpiwniczonego budynku dawnego laboratorium z lat 50. XX w. W wyniku adaptacji uzyskano 11 mieszkań socjalnych o powierzchni od 25,9 m<sup>2</sup> do 44,1 m<sup>2</sup>, z przynależnymi pomieszczeniami gospodarczymi w piwnicy. Zachowanie 2 istniejących klatek schodowych pozwala na korzystne usytuowanie wejść do poszczególnych mieszkań.

Projekt przewiduje mieszkania dla osób niepełnosprawnych na parterze i dostęp do nich z pochylni.

Innym przykładem jest zmiana sposobu użytkowania 2-kondygnacyjnego budynku administracyjno-biurowego, dawnego państwowego ośrodka maszynowego, w której wyniku uzyskano 4 lokale mieszkalne i 4 dobudowane komórki gospodarcze. Wątpliwości może budzić wejście do budynku (zaprojektowano dobudowanie przedsionka, w którym usytuowane są także komórki lokatorskie).

*Adaptacja budynków pohotelowych i internatów* powoduje konsekwencje architektoniczne podobne do tych, które dotyczą szkół (głównie odnośnie do wewnętrznych układów korytarzowych). Natomiast zmiany funkcji są proste do wykonania. Następowало to przez połączenie pokoi hotelowych lub internatu w układy mieszkań, które stworzono, wykorzystując istniejące pionory sanitarne. Wyraz architektoniczny obiektu pozostawał w zasadzie bez zmian.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że proponowane rozwiązania architektoniczno-urbanistyczne związane są nie tylko ze sposobem realizacji przedsięwzięć (budowa, adaptacja, remont), ale także z lokalizacją oraz funkcją obiektów poddawanych adaptacji.

Znaczną część obiektów wielomieszkaniowych (budowanych i adaptowanych) charakteryzują korytarzowe układy wewnętrzne. Z przeprowadzonych w b. IGM badań nad użytkowaniem mieszkań w zabudowie wielorodzinnej wynika, że w budynkach korytarzowych przestrzenie komunikacyjne i wspólnego użytkowania często były zaniedbane i zdewastowane. W ocenie mieszkańców takie układy miały najgorszą opinię, a preferowane były budynki, w których na kondygnacji jest mało mieszkań (do 4 mieszkań) [ 1 ].

Dlatego też, mając na uwadze przyszły sposób użytkowania wspólnych przestrzeni komunikacyjnych oraz zachowanie intymności wejść do mieszkań, proponuje się przy projektowaniu nowych budynków zwrócić uwagę na:

- ograniczenie układów korytarzowych na rzecz klatkowych z małą liczbą mieszkań dostępnych z podestu,
- elastyczność struktury mieszkań, zapewniającą możliwość połączeń,
- podatność na modernizację bez naruszania układu konstrukcyjnego.

Różnorodność proponowanych rozwiązań architektoniczno-przestrzennych wskazuje na potrzebę opracowania metody oceny ich wartości użytkowej, odnoszącej się także do jakości środowiska mieszkaniowego (mieszkań, budynków i rozwiązań urbanistycznych). Proponowane we wnioskach gmin sposoby uzyskiwania lokali socjalnych na tle lokalizacji, rozwiązań urbanistycznych oraz form architektonicznych przedstawiono w tab. 10.

Tabela 10. Sposób realizacji przedsięwzięć i formy zabudowy

Sposoby uzyskiwania lokali socjalnych	Lokalizacje	Rozwiązania urbanistyczne	Formy architektoniczne	Detale
Budowa	Miasta: – na obszarze istniejących zespołów mieszkaniowych, – peryferyjna, – obrzeża miast	Kilka wielorodzinnych budynków w układzie „grzebieniowym”, pojedynczo usytuowane budynki wielorodzinne lub jednorodzinne	2-3-kondygnacyjne, klatkowe typ baru, jednorodzinne wolnostojące małe domy mieszkalne	Niewielkie balkony w zabudowie wielorodzinnej, poza tym brak wyraźnego detalu
Remonty budynków mieszkalnych	Miasta: „centralna” w zabudowie śródmiejskiej, w pobliżu dawnego zakładu pracy Wieś: poza centrum wsi	Zespoły budynków mieszkalnych i gospodarczych Pojedyncze budynki	Wielorodzinne dawne familoki Jednorodzinne	Na ogół brak detalu. W zabudowie historycznej oryginalne detale architekt., gzymsy, okna, materiał ścian i pokrycia
Adaptacje budynków niemieszkalnych	Miasta i wsie: najczęściej peryferyjna lub na obrzeżach zabudowy	Różnorodne, związane z dawną funkcją obiektu, bez powiązania z otoczeniem	Różne budynki biurowe, szkoły, hotele, internaty, magazyny, koszary	Oryginalne detale tylko w zabudowie historycznej, gzymsy, podziały okien, materiał budowlany

Źródło: Wnioski gmin w programie pilotażowym.

### Zapotrzebowanie na mieszkania socjalne

Brak we wnioskach gmin informacji, pozwalających na ocenę zapotrzebowania gmin na lokale socjalne oraz określenie, w jakim stopniu zrealizowanie przedsięwzięć zaspokoi potrzeby, skłonił do przeprowadzenia badań ankietowych<sup>12</sup>. Pytania dotyczyły m.in. stanu ilościowego zasobów gmin, zarejestrowanego zapotrzebowania na mieszkania komunalne i socjalne, zaległych eksmisji z mieszkań z uwzględnieniem ich struktury własności oraz posiadanych przez gminy lokali niezbędnych do przeprowadzenia eksmisji.

Otrzymano odpowiedzi z 78 gmin (w tym z 66 gmin miejskich i 12 miejsko-wiejskich), reprezentujących miasta liczące powyżej 5 tys. mieszkańców. Najwięcej (45%) wypełnionych to ankiety z gmin dużych. Zwiększa to wagę wyników ze względu na duże zapotrzebowanie na mieszkania socjalne w tych miastach. Udział odpowiedzi w pozostałych grupach miast wyniósł od 6,5% do 20,4% (tab. 11).

Miasta, z których uzyskano zwrot wypełnionych ankiet, reprezentują niewiele ponad 13% ogółu polskich miast. Znajduje się w nich około 20% wszystkich komunalnych miejskich zasobów mieszkaniowych. Według NSP w roku 2002 w miastach było 1 248 tys. mieszkań komunalnych (tj. ok. 16% ogółu zasobów mieszkaniowych). Różnice między danymi NSP a wynikami ankiety były spowodowane nadreprezentacją nadesłanych ankiet z miast dużych.

<sup>12</sup> Badania IRM przeprowadzone w 2005 r.

Tabela 11. Miasta ankietowane według grup wielkości na tle ogółu miast w Polsce

Miasta według liczby mieszkańców w tys.	Liczba miast w Polsce <sup>a)</sup>	Liczba gmin, które wypełniły ankietę <sup>b)</sup>	Udział miast z wypełnioną ankietą w ogólnej liczbie miast w %
5-10	185	12	6,5
10-20	183	13	7,1
20-50	132	27	20,4
50-100	49	8	16,3
>100	40	18	45,0
Razem	589	78	13,2

<sup>a)</sup> Bez miast poniżej 5 tys. mieszkańców.

<sup>b)</sup> Gminy wiejskie nie nadesłały wypełnionych ankiet.

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS, Warszawa 2003.

Tabela 12. Zasoby komunalne (w tym socjalne) oraz zapotrzebowanie na mieszkania socjalne w miastach ankietowanych

Miasta według liczby mieszkańców w tys.	Liczba mieszkań komunalnych		Udział lokali socjalnych w zasobach komunalnych w %	Zapotrzebowanie na mieszkania socjalne <sup>a)</sup>	Zapotrzebowanie na mieszkania socjalne w stosunku do:	
	ogółem	w tym socjalnych			mieszkań komunalnych w %	lokali socjalnych w %
<10	2 994	98	3,3	171	5,7	157,3
10-20	6 355	822	12,9	621	9,8	75,5
20-50	39 891	2 485	6,2	2 603	6,5	104,7
50-100	30 113	1 227	4,1	3 984	13,2	324,7
>100	164 940	4 445	2,7	16 202	9,8	364,5
Razem	244 293	9 077	3,7	23 593	9,7	259,9

<sup>a)</sup> Prócz zapotrzebowania na mieszkania socjalne, badane miasta deklarują zapotrzebowanie na 34,3 tys. mieszkań komunalnych o czynszu regulowanym.

Źródło: Badania własne IRM.

Zapotrzebowanie ilościowe na lokale socjalne w badanych miastach przekracza ponad 2,5-krotnie stan posiadania i wynosi około 10% ogółu zasobów komunalnych, przy czym zapotrzebowanie znacznie się różni w zależności od wielkości miast. W miastach większych przekracza stan posiadania ponad trzykrotnie. W stosunku do zasobów komunalnych potrzeby te wynoszą od 5,7% w miastach najmniejszych do 13,2% w miastach liczących ponad 50 tysięcy mieszkańców.

Zdając sobie sprawę ze stopnia zróżnicowania potrzeb w grupach miast różnej wielkości (także z powodu ubytku zasobów komunalnych wynikającego ze zużycia technicznego i moralnego), można przyjąć, że te 10% potrzeb w badanym zbiorze jest także reprezentatywne dla zapotrzebowania na lokale socjalne w kraju (10% z 1248 tys. mieszkań komunalnych) i określa zapotrzebowanie na około 125 tys. mieszkań socjalnych w miastach.

Jednocześnie nie należy zapominać, że wypełniający ankietę w gminach deklarowali zarejestrowane zapotrzebowanie na mieszkania komunalne o czynszu regulowanym. Zapotrzebowanie to wynosi 34,3 tys. mieszkań (14% posiadanych zasobów komunalnych tych



gmin). Zwiększa to zapotrzebowanie o 175 tys. mieszkań. Łączne zapotrzebowanie na mieszkania komunalne (w tym socjalne) wynosi zatem około 300 tys.

Jedną z głównych przyczyn powstawania zapotrzebowania na lokale socjalne, poza rozbiórkami i wyburzeniami oraz złą sytuacją materialną rodzin, są orzeczone eksmisje. Główną przyczyną orzeczonych eksmisji są wielomiesięczne zaległości w opłatach czynszu i świadczeń nie tylko mieszkańców lokali komunalnych, ale także spółdzielczych i prywatnych.

Zapotrzebowanie na lokale socjalne w badanych miastach wynosi około 24 tys., z tego na potrzeby wynikające z orzeczonych eksmisji przypada około 11 tys. Ponad połowa niewykonanych wyroków eksmisyjnych dotyczyła lokatorów z mieszkań komunalnych.

Tabela 13. Zasadzone i niewykonane eksmisje w miastach ankietowanych

Gminy według liczby mieszkańców w tys.	Liczba zasadzonych i niewykonanych eksmisji z mieszkań według tytułu ich własności			
	ogółem	komunalne	spółdzielcze	prywatne
<20 <sup>1)</sup>	240	95	70	75
20-50	1083	519	459	105
50-100	1190	731	296	163
>100	8532	4365	2975	1192
Razem	11045	5710	3800	1535
	%			
<20	100	40	29	31
20-50	100	48	42	10
50-100	100	61	25	14
>100	100	51	35	14
Razem	100	52	34	14

<sup>1)</sup> Z mniejszych miast otrzymano zwrot 2 wypełnionych ankiet.

Źródło: Badania własne IRM.

Najwięcej niewykonanych eksmisji z zasobów komunalnych (61%) zanotowano w miastach liczących 50-100 tys. mieszkańców, jednocześnie w tej grupie jest najmniej niewykonanych wyroków eksmisyjnych z zasobów spółdzielczych. Największy jest udział niewykonanych wyroków eksmisyjnych z zasobów prywatnych w miastach najmniejszych (31%), co należy tłumaczyć dużym udziałem czynszowych mieszkań prywatnych w tej grupie miast.

W badaniu ankietowym podjęto także próbę określenia stopnia zaspokajania zapotrzebowania na lokale socjalne, mierzonego stosunkiem przydzielonych mieszkań socjalnych do zapotrzebowania w 2004 r. W 78 ankietowanych gminach przydzielono ogółem 1575 mieszkań, co zaspokoi 6,7% potrzeb tych gmin (tab. 14).

We wszystkich grupach gmin stopień zaspokojenia potrzeb jest niski, ale najniższy w gminach miejskich o wielkości 50-100 tys. mieszkańców (4,3 %).

Tabela 14. Zapotrzebowanie na lokale socjalne i liczba przydziałów w 2004 r. w gminach ankietowanych

Gminy według liczby mieszkańców w tys.	Zapotrzebowanie na lokale socjalne	Przydziały lokali socjalnych	Stopień zaspokojenia potrzeb w %
5-10	171	13	7,6
10-20	621	66	10,6
20-50	2 603	262	10,1
50-100	3 984	172	4,3
>100	16 202	1061	6,5
Razem	23 593	1574	6,7

Źródło: Badania własne IRM.

### Polityka gmin w zakresie tworzenia zasobu mieszkań socjalnych

W analizowanym zbiorze wniosków z gmin różnego rodzaju (miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich) i różnej wielkości, mierzonej liczbą mieszkańców, informacje o prowadzonej polityce mieszkaniowej są różne. Generalnym kierunkiem przyjmowanej polityki gmin jest poprawa jakości gminnych zasobów mieszkaniowych i podejmowanie działań zmierzających do skracania czasu oczekiwania na mieszkanie socjalne, a głównym sposobem realizacji zamierzeń są remonty lokali mieszkalnych i adaptacje niemieszkalnych.

Wyrazem pozytywnego podejścia, osadzonego w lokalnej sytuacji mieszkaniowej, są analizowane w IRM wnioski z miast planujących programy rewitalizacji terenu i obiektów pokoszarowych, adaptacje obiektów szkolnych i zakwaterowania zbiorowego oraz kompleksowe programy wychodzenia z bezdomności. We wnioskach tych przedstawiono założenia (dość szczegółowe) programów działań. Pozytywnie ocenić należy również wnioski gmin, w których przedstawiano koncepcje zintegrowanej formy zamieszkania oraz montaż finansowy uwzględniający udział TBS-u i innych źródeł środków finansowych i rzeczowych.

Niestety odnotowano i analizowano też wnioski, w których kierunki rozwiązań są przykładem planowania substandardu (wspólne sanitariaty i kuchnie, suche ustępy). Są nieracjonalne i proponują niebezpieczne formy użytkowania. Szczęśliwie wniosków takich było niewiele.

Także proponowane w niektórych wnioskach lokalizacje obiektów z lokalami socjalnymi przeczą niejednokrotnie zasadom zrównoważonego rozwoju przestrzennego i społecznego. Przejawia się to peryferyjną lokalizacją obiektów i grupowaniem bezdomnych w przypadkowych miejscach. Lokalizacje nieprzemyślane (np. uzasadnianie powstania noclegowni pod lasem, ponieważ zlokalizowano tam już mieszkania socjalne dla osób, które uprzednio dewastowały zajmowane lokale).

Analiza zawartych we wnioskach informacji pozwala na wyrażenie poglądu, że polityka zwiększania zasobu lokali socjalnych powinna stanowić element ogólnej polityki gminy (w tym w zakresie mieszkalnictwa i polityki społecznej).

Tabela 15. Elementy polityki gmin w zakresie tworzenia zasobu lokali mieszkalnych dla ubogich

Grupa działań	Elementy polityki – charakter działań	Działania
I	Doraźne (często interwencyjne)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Określenie grup oczekujących wsparcia</li> <li>– Poszukiwanie najbardziej efektywnych ekonomicznie rozwiązań (często nieuwzględniających wszystkich aspektów z powodu działań przyspieszonych)</li> <li>– Przeznaczenie wybranego obiektu na lokale socjalne bez głębszej analizy</li> </ul>
II.	Długofalowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Polityka społeczna (w tym socjalna) gminy, priorytety</li> <li>– Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy</li> <li>– Diagnoza stanu zasobu mieszkaniowego gminy i potrzeb w zakresie lokali socjalnych</li> <li>– Programy inwestycyjne dotyczące zwiększania zasobu mieszkań socjalnych</li> <li>– Podejmowanie uchwał samorządowych dotyczących sposobów rozwiązywania problemów mieszkaniowych uboższych członków wspólnoty gminnej</li> <li>– Określanie zasad i trybu przydziału lokali socjalnych</li> </ul>

Za dostarczanie mieszkań dla ubogich członków wspólnot odpowiedzialne są zgodnie z odpowiednimi ustawami gminy. Z badań wynika jednak, że nie radzą one sobie same z rozwiązywaniem tego problemu i można przypuszczać, że stan taki utrzyma się z następujących podstawowych przyczyn:

- braku niezbędnych środków finansowych w budżetach lokalnych,
- niedostatecznie rozwiniętej umiejętności poszukiwania i uzyskiwaniu środków z różnych źródeł na sferę socjalną w zakresie mieszkalnictwa oraz poszukiwania różnych rozwiązań organizacyjnych w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ubogich członków wspólnoty,
- nadmiernego obciążenia obowiązkiem dostarczania mieszkań o najmie socjalnym wszystkim mieszkańcom gminy, niezależnie od tego, czy mieszkali w zasobie komunalnym, czy też w innym, np. spółdzielczym lub własnościowym.

Konieczne są zatem państwowe instrumenty wspomaganie gmin, zarówno w sferze finansowej jak i w innych (organizacyjnej, technicznej), a zasady i sposoby ich funkcjonowania muszą tworzyć system. *Kompleksowej ustawy mieszkaniowej* zapewniającej działanie takiego systemu w Polsce brakuje.

Szeroki zakres *ustawy mieszkaniowej* i tryb jej opracowania wymagają czasu. Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych przestaje obowiązywać z końcem 2005 r. Dlatego też ze względu na skalę potrzeb mieszkaniowych ubogich członków wspólnot gminnych i dotychczasowy poziom ich zaspokajania, sytuację finansową bardzo wielu gmin i ubożenie części społeczeństwa wskazane jest przygotowanie *ustawy o zapobieganiu bezdomności*, która w przyszłości mogłaby być elementem kompleksowej ustawy mieszkaniowej regulującej politykę państwa w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ubogich obywateli.

Spółeczny charakter problemu mieszkaniowego sprawia, że przy opracowaniu ustawy o zapobieganiu bezdomności muszą współpracować osoby odpowiedzialne za politykę społeczną, finansową i mieszkaniową. Wprowadzenie jej przyczyniłoby się do utrwalenia w samorządach gminnych przekonania, że program pilotażowy nie był jednorazową akcją, ale zaplanowanym sposobem pomocy dla gmin, zaktywizowania ich działań i wskazania różnorodnych form rozwiązywania problemów mieszkaniowych ubogich grup społecznych.

### Literatura

1. *Kierunki rozwoju państwowych instrumentów wsparcia budownictwa dla najuboższych w oparciu o doświadczenia tzw. programu pilotażowego i badań IRM*. Wyk. na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury, oprac. zesp. G. Dworańczyk, J. Kornilowicz, M. Thiel, B. Uchman, H. Zaniewska, T. Żelawski, Warszawa 2005.
2. *Mieszkania dla ubogich w zrównoważonym rozwoju miast*. Red. H. Zaniewska, IRM, Kraków 2005.
3. *Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych*. Dz. U. nr 145, poz. 1533, 2004.
4. *Program budownictwa mieszkań dla osób wymagających pomocy socjalnej (projekt)* Min. Gosp., Pracy i Pol. Społ., Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast: [http://www.barka.org.pl/budownictwo\\_program.htm](http://www.barka.org.pl/budownictwo_program.htm), Warszawa 2003.
5. *Budownictwo mieszkaniowe I-IV kw. 2004 r.*, GUS, Warszawa 2005.
6. *NSP 2002*, GUS, Warszawa 2003.
7. *Rocznik statystyczny 2003*, GUS, Warszawa 2004.

## DWELLINGS FOR THE POOR IN POLAND IN THE LIGHT OF THE GOVERNMENT'S PILOT PROGRAMME<sup>13</sup>

**Abstract.** The article presents selected review results of applications submitted by municipalities, concerning financial support under the pilot programme<sup>14</sup>, as well as results of the questionnaire survey, conducted by the Institute in part of municipalities participating in the government programme, and related to municipal dwellings (including the social ones). Conclusions concerning the directions of municipalities' policy in the field of providing social dwelling stock were included.

**Key words:** social dwellings: acquisition methods, construction support programmes, planning and architectural solutions, location and standards, municipality actions.

Prof. dr hab. arch. Hanka Zaniewska  
Instytut Rozwoju Miast, Kraków  
Mgr Maria Thiel  
Instytut Rozwoju Miast, Kraków

<sup>13</sup> Prepared in the basis of *Trends in the development of state support tools concerning housing construction for the poorest, based on experiences from the so-called pilot programme and the Institute of Urban Development research*, provided at the request of the Ministry of Infrastructure by the team composed of G. Dworańczyk, J. Kornilowicz, M. Thiel, B. Uchman, H. Zaniewska, T. Żelawski, Warszawa 2005.

<sup>14</sup> Act of 29 April 2004 Concerning Financial Support 2004-2005 Establishing of Welfare Dwellings, Night Shelters and Homes for the Homeless. [3]