

# Hanka Zaniewska, Maria Thiel

---

## Polskie mieszkaniowe obszary problemowe i ich usytuowanie w przestrzeni miasta

---

Problemy Rozwoju Miast 8/1-2, 7-18

---

2011

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.

Hanka Zaniewska  
Maria Thiel

## POLSKIE MIESZKANIOWE OBSZARY PROBLEMOWE I ICH USYTUOWANIE W PRZESTRZENI MIASTA

**Abstrakt.** Artykuł przedstawia wyniki badań dotyczących mieszkaniowych obszarów problemowych w 182 miastach liczących powyżej 10 tys. mieszkańców. Zakres badań obejmował: formy architektoniczne oraz usytuowanie w przestrzeni zabudowy mieszkaniowej, własność zasobów, wiek i stan techniczny, problemy społeczno-ekonomiczne mieszkańców tych obszarów i próby przeciwdziałania zjawiskom negatywnym, plany gmin w zakresie sposobu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ubogiej ludności i usytuowanie mieszkań dla niej w przestrzeni miasta. Na podstawie badań można stwierdzić, że mieszkaniowe obszary problemowe tworzone są nie tylko przez miejsce, formę i rodzaj zabudowy, ale również cechy społeczno-ekonomiczne ich mieszkańców, a do ich powstawania mogą przyczyniać się także decyzje urbanistyczne, lub brak właściwych decyzji.

**Słowa kluczowe:** mieszkaniowe obszary problemowe, formy i rodzaj zabudowy, usytuowanie w przestrzeni miasta, mieszkańcy obszarów problemowych, właściciele zasobów, planowany rodzaj zabudowy i miejsca sytuowania mieszkań dla ubogich.

### Wprowadzenie

Mieszkaniowe obszary problemowe, dzielnice biedoty, slumsy różnią się między sobą w zależności od kontynentu, kraju czy miasta. „Istnieje jednak szereg cech charakterystycznych, z których przynajmniej jedna będzie określała każdy obszar nędzy (dzielnice, osiedle, zespół budynków, budynek). Należą do nich głównie: brak pełnego dostępu do podstawowych urządzeń sanitarnych i niehigieniczne warunki życia, prowizoryczne (czasem nielegalne) budownictwo, niebezpieczna lokalizacja, przeludnienie, bieda i wykluczenie społeczne, choroby, przestępczość”<sup>1</sup>.

W latach 2009-2010 przeprowadzono w IRM badania ankietowe na temat występowania mieszkaniowych obszarów problemowych w polskich miastach liczących więcej niż 10 tys. mieszkańców.

Zakres badań obejmował zagadnienia architektoniczno-urbanistyczne zabudowy mieszkaniowej oraz wybrane zagadnienia społeczno-ekonomiczne i dotyczył:

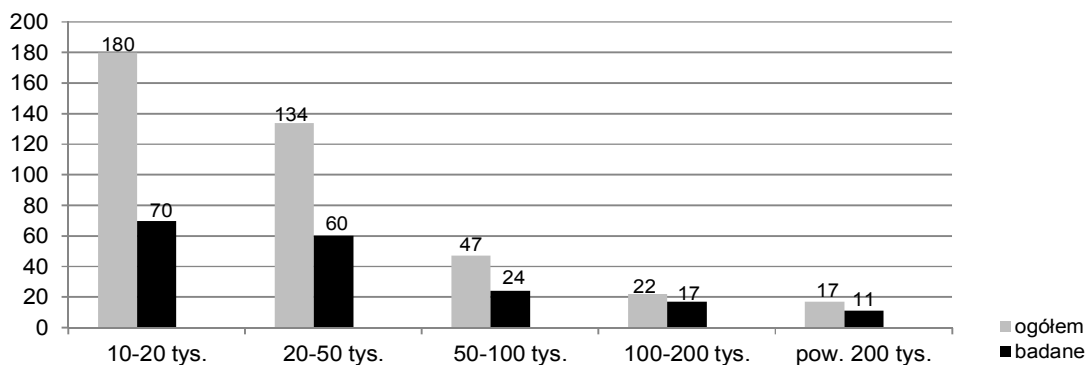
- form architektonicznych oraz usytuowania zabudowy mieszkaniowej w przestrzeni miast a także własności zasobów i ich stanu technicznego,
- problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców tych obszarów i prób przeciwdziałania zjawiskom negatywnym poprzez lokalne programy przeciw wykluczeniu,

---

<sup>1</sup> Zaniewska H., Thiel M., Urbańska W., Barek R. 2011, *Mieszkaniowe obszary problemowe w miastach i na terenach popegeerowskich. Raport z badań*, IRM, Kraków, s. 10.

- planów gmin w zakresie sposobu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ubogiej ludności i usytuowania mieszkań dla niej w przestrzeni miasta.

Materiał badawczy zawiera informacje pochodzące z 45,5% polskich miast, w których liczba mieszkańców przekroczyła 10,0 tys. Na ankietę wysłaną do wszystkich 400 miast tej wielkości uzyskano odpowiedzi ze 182, reprezentujących co drugie miasto tej wielkości (ryc. 1).



**Ryc. 1. Badane miasta według grup wielkości określonych liczbą mieszkańców na tle wszystkich miast powyżej 10 tys. mieszkańców**

Źródło: opracowanie własne

Ze 182 miast objętych badaniami, władze 137 (75% badanego zbioru) odpowiedziały twierdząco na pytanie o możliwości wyodrębnienia w nich mieszkaniowych obszarów problemowych. W poszczególnych grupach miast jest to odpowiednio 67%, 80%, 75%, 82%, 90% zbioru (tab. 3).

Łącznie w 137 miastach odnotowano 418 mieszkaniowych obszarów problemowych (tab. 1). Obszary problemowe wskazywane w poszczególnych miastach są nieporównywalne co do skali i formy zabudowy. Stanowią je pojedyncze budynki, zespoły mieszkaniowe, osiedla, kilka budynków przy ulicy, zabudowa wysoka i niska, budynki adaptowane, pełniące uprzednio inne funkcje oraz baraki.

Z badań wynika, że mieszkaniowe obszary problemowe występują niemal we wszystkich miastach wielkości 10-20 tys. i 20-50 tys. mieszkańców. W pozostałych grupach miast ich występowanie jest zróżnicowane. Na tym tle wyróżniają się województwa: śląskie i zachodniopomorskie, gdzie we wszystkich klasach wielkości miast są takie obszary. Jest to z jednej strony wynik liczebności miast do 50 tys. mieszkańców w Polsce, co przełożyło się na ich reprezentację w badaniu, a może także świadczyć o tym, że w przestrzeni mniejszych miast obszary wykluczenia mieszkaniowego są bardziej widoczne oraz stwarzają problemy trudne do rozwiązania w skali niewielkiego miasta (mały zasób mieszkań komunalnych).

**Tabela 1. Mieszkańciewe obszary problemowe w badanych miastach 16 województw**

Województwo	Liczba miast z obszarami problemowymi	Liczba obszarów problemowych	Liczba obszarów problemowych na jedno miasto
dolnośląskie	11	29	2,6
kujawsko-pomorskie	6	29	4,8
lubelskie	4	11	2,7
lubuskie	5	11	2,2
łódzkie	4	15	3,7
małopolskie	8	17	2,1
mazowieckie	17	48	2,8
opolskie	5	11	2,2
podkarpackie	6	16	2,6
podlaskie	3	10	3,3
pomorskie	4	22	5,5
śląskie	23	63	2,7
świętokrzyskie	5	22	4,4
warmińsko-mazurskie	10	36	3,6
wielkopolskie	15	51	3,4
zachodniopomorskie	11	27	2,4
<b>Ogółem</b>	<b>137</b>	<b>418</b>	<b>3,1</b>

Źródło: opracowanie własne

**Tabela 2. Liczba mieszkaniowych obszarów problemowych w grupach badanych miastach w województwach**

Województwo	Liczba mieszkaniowych obszarów problemowych w badanych miastach					
	10-20 tys.	20-50 tys.	50-100 tys.	100-200 tys.	pow. 200 tys.	razem
dolnośląskie	14	10	1	5	–	29
kujawsko-pomorskie	17	–	7	–	5	29
lubelskie	4	6	–	–	1	11
lubuskie	8	3	–	–	–	11
łódzkie	13	2	–	–	–	15
małopolskie	3	8	–	–	6	17
mazowieckie	16	23	9	–	–	48
opolskie	1	7	3	–	–	11
podkarpackie	6	8	–	2	–	16
podlaskie	3	3	–	–	4	10
pomorskie	6	5	3	–	8	22
śląskie	9	13	15	8	18	63
świętokrzyskie	8	2	7	–	5	22
warmińsko-mazurskie	10	15	5	6	–	36
wielkopolskie	21	16	12	2	–	51
zachodniopomorskie	9	12	1	1	4	27
<b>Ogółem</b>	<b>148</b>	<b>133</b>	<b>62</b>	<b>24</b>	<b>51</b>	<b>418</b>

Źródło: opracowanie własne

### **Usytuowanie mieszkaniowych obszarów problemowych w przestrzeni miast oraz rodzaj zabudowy**

Usytuowanie obszarów problemowych w przestrzeni miast (tab. 3) to najczęściej obrzeża, w następnej kolejności śródmieścia (nawet ich centra) i osiedla mieszkaniowe.

W wielu miastach wskazywano na występowanie równocześnie kilku takich obszarów z usytuowaniem w różnych częściach miasta, zarówno na obrzeżach jak i w centrum. Niekiedy nie precyzowano ich lokalizacji, a jedynie strefę występowania lub dzielnicę miasta zamieszkiwaną przez kilka lub kilkanaście tysięcy mieszkańców.

W rodzaju zabudowy na terenie obszarów problemowych wyróżniano pojedyncze budynki, zespoły lub osiedla mieszkaniowe oraz ulice lub ich części. W prawie 60% miast

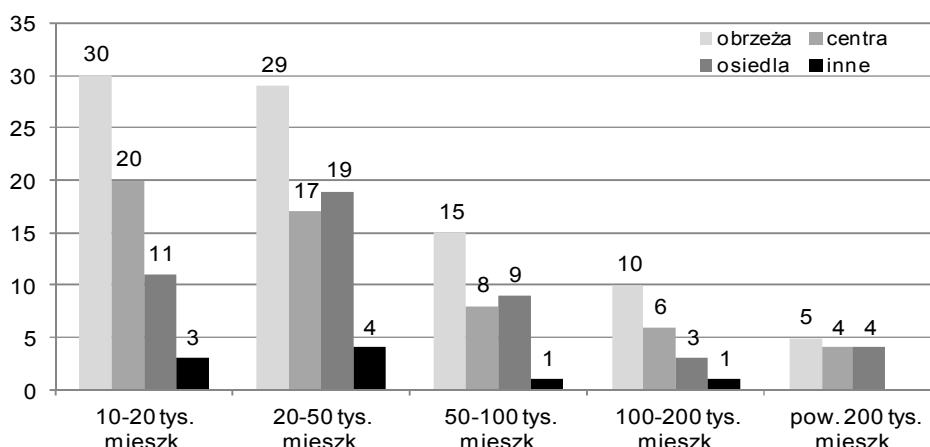
obszarami takimi są pojedyncze budynki (proporcje takie utrzymują się we wszystkich grupach miast), a w 33% miast tworzą je zespoły lub osiedla mieszkaniowe.

**Tabela 3. Rodzaj zabudowy i usytuowanie w przestrzeni miast oraz własność zasobów mieszkaniowych obszarów problemowych w liczbach bezwzględnych**

Grupy miast wg liczby mieszk. w tys.	Miasta badane Miasta z obszarami problemowymi	Usytuowanie				Rodzaj zabudowy			Formy własności			
		obrzeża	centrum/ śródmieście	osiedla	inne	poj. budynki	zespoły mieszk.	uliczna	gmina	wspólnota mieszkaniowa	spółdzielnie	osoby pryw.
10-20	$\frac{70}{47}$	30	20	11	3	27	14	2	42	11	6	2
20-50	$\frac{60}{48}$	29	17	19	4	29	15	7	46	8	6	1
50-100	$\frac{24}{18}$	15	8	9	1	13	5	2	19	3	2	1
100-200	$\frac{17}{14}$	10	6	3	1	6	5	2	15	5	2	1
pow. 200	$\frac{11}{10}$	5	4	5	—	4	6	4	8	2	3	2
<b>Ogółem</b>	<b><math>\frac{182}{137}</math></b>	<b>89</b>	<b>55</b>	<b>47</b>	<b>9</b>	<b>79</b>	<b>45</b>	<b>17</b>	<b>130</b>	<b>29</b>	<b>17</b>	<b>7</b>

Źródło: opracowanie własne

Pojedyncze budynki jako obszary problemowe wskazało ok. 57% miast najmniejszych spośród badanych, 60% miast liczących 20-50 tys. mieszkańców, 72% miast liczących 50-100 tys. mieszkańców oraz 40% miast powyżej 100 tys. mieszkańców. Zabudowę uliczną (kilka budynków tworzących mieszkaniowy obszar problemowy przy jednej ulicy), ogółem wskazało 12% miast.



**Ryc. 2. Liczba obszarów problemowych według miejsc ich występowania oraz grup miast**

Źródło: opracowanie własne

Właścicielem zasobów tworzących mieszkaniowe obszary problemowe jest najczęściej gmina (prawie 95%). Obszary te tworzone są jednak także przez budynki zarządzane przez wspólnoty mieszkaniowe (zasoby te przed transformacją społeczno-ekonomiczną stanowiły najczęściej własność gmin) oraz stanowiące własność spółdzielni mieszkaniowych (12%).

Śladowy był udział zasobów stanowiących własność prywatną (osób fizycznych) i zakładów pracy. Zanotowano także przypadki przynależności zasobów, spełniających kryteria przynależności do obszarów problemowych, do towarzystwa budownictwa społecznego, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, Zrzeszenia Właścicieli i Zarządców. We wszystkich miastach, które udzieliły odpowiedzi na to pytanie, jako pierwszego właściciela zaznaczono gminę, a następnie innych.

### Formy zabudowy na obszarach problemowych

Wśród badanego zbioru zdecydowanie przeważa zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna niska (70%), w następnej kolejności wymieniano wielorodzinną wysoką (30%) (tab. 4.).

Następną co do częstotliwości występowania formą zabudowy (w prawie 23% miast), marginalizującą miejscową społeczność, są budynki dawnych hoteli robotniczych, szkół, biur, budynki PKP oraz różnego rodzaju budynki przemysłowe adaptowane na mieszkalne z mieszkaniem socjalnymi. Ta forma zabudowy najliczniej występuje w miastach do 50 tys. mieszkańców (62,5% wszystkich adaptacji).

Baraki i kontenery, których 69% przypada na miasta do 50 tys. mieszkańców, to kolejna forma zabudowy, powstająca w celu rozwiązywania problemów mieszkaniowych ubogich mieszkańców.

**Tabela 4. Formy i wiek zabudowy mieszkaniowej**

Grupy miast wg liczby mieszk. w tys.	Miasta badane Miasta z obszarami problemowymi	Formy zabudowy obszarów problemowych							Wiek zasobów			
		wielorodzinna		kamienice	baraki	kontenery	adaptowane budynki	inne	przed 1945	1945-1960	1960-1980	po 1980
		niska	wysoka									
10-20	$\frac{70}{47}$	31	14	3	11	2	9	1	26	17	16	4
20-50	$\frac{60}{48}$	34	15	2	6	1	11	5	30	14	13	9
50-100	$\frac{24}{18}$	14	5	–	2	2	7	5	12	6	5	1
100-200	$\frac{17}{14}$	10	4	1	3	–	3	2	7	6	7	3
pow.200	$\frac{11}{10}$	6	6	1	2	–	2	2	4	6	2	5
<b>Ogółem</b>	$\frac{182}{137}$	<b>95</b>	<b>44</b>	<b>7</b>	<b>24</b>	<b>5</b>	<b>32</b>	<b>13</b>	<b>79</b>	<b>49</b>	<b>43</b>	<b>22</b>

Źródło: opracowanie własne

Inne formy, niezbyt liczne, zaobserwowano we wszystkich grupach miast. Są to hotele lub internaty, które pełnią funkcję mieszkań socjalnych, choć nie adaptowano ich technicznie na budynki mieszkalne.

Zwraca uwagę przypadek przyłączenia do miasta dawnej wsi, z zabudową jednorodziną o charakterze letniskowym. Obecnie, gdy traci funkcję obszaru rekreacyjnego poza miastem, staje się mieszkaniowym obszarem problemowym z niską zabudową jednorodziną.

W poszczególnych miastach obszary problemowe tworzone są równocześnie przez różne rodzaje zabudowy, np. zabudowę wielorodzinną niską i wysoką lub niską i wysoką oraz budynki adaptowane.

### **Wiek budynków**

Wśród budynków tworzących obszary problemowe przeważają wzniesione przed 1945 r. (odpowiedzi z 79 miast). Kolejną grupą są budynki z lat 1945-1960. Wskazało na nie prawie 36% miast z obszarami problemowymi, a wśród nich największy udział (66,6%) mają miasta powyżej 200 tys. mieszkańców.

Zabudowa z lat 1960-1980, stanowiąca trzecią co do liczebności grupę (ok. 31%), cechuje miasta do 50 tys. oraz 100-200 tys. mieszkańców (50% zbioru miast z obszarami problemowymi). Można sądzić, że zabudowa z tego okresu to osiedla wznoszone w technologiach uprzemysłowionych (wielki blok i wielka płyta), tworzące blokowiska (większe lub mniejsze, w zależności od skali miasta), których inwestorem najczęściej były spółdzielnie mieszkaniowe, zakłady pracy, a rzadziej gmina<sup>2</sup>.

Obszary problemowe stanowi także zabudowa mieszkaniowa wzniesiona po 1980 r., wprawdzie w niewielu miastach do 50 tys. mieszkańców (13,6%), ale zaznaczająca się wyraźniej w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców (33,3%).

Znaczny udział zabudowy sprzed 1945 r. oraz z lat 1945-1960 w badanym zbiorze miast z obszarami problemowymi rzutuje na stan techniczny zasobów mieszkaniowych. W złym lub bardzo złym stanie technicznym jest 23% budynków stanowiących własność gmin, do większego remontu kwalifikuje się około 26% (5179), a do wyburzenia jest prawie 4% (776)<sup>3</sup>.

### **Lokalne programy przeciw wykluczeniu**

Uczestnicząc w różnych programach lub w doraźnie organizowanej pomocy władze miast podejmują działania mające na celu zwalczanie wykluczenia społecznego mieszkańców (55% zbioru miast z obszarami problemowymi). Znaczna część tych działań, adresowana do uzależnionych od alkoholu i narkotyków (kluby Azyl), ma na celu wspieranie rodzin w ich prawidłowym funkcjonowaniu (warsztaty terapeutyczne), szkolenie i podnoszenie kwalifikacji zawodowych osób bezrobotnych, łagodzenie skutków długotrwałego niedożywienia, wsparcie dla osób niepełnosprawnych (w tym także niepełnosprawnych intelektualnie), dotkniętych przemocą w rodzinie, oddłużanie (w tym odpracowywanie zaległości czynszowych). Do najczęściej wymienianych wieloletnich programów, w ramach których podejmowane są działania lokalne przeciwdziałające wykluczeniu, należą:

- Program POKL „Aktywność popłaca” – wsparcie i aktywizacja zawodowo-społeczna niepracujących (dotyczy głównie podopiecznych MOPS),
- „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (łagodzenie skutków długotrwałego niedożywienia),

---

<sup>2</sup> W odpowiedziach na ankietę skierowaną do władz miast nie uzyskano informacji o zasobach spółdzielni mieszkaniowych, dlatego też materiał badawczy nie dotyczy osiedli spółdzielczych.

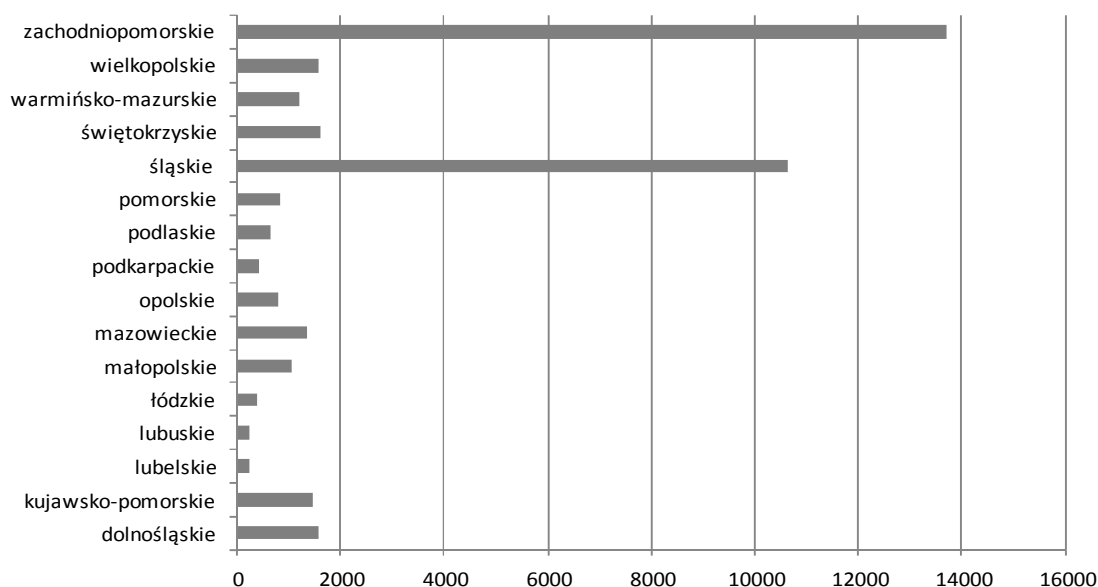
<sup>3</sup> J. Kornitowicz, B. Uchman, *Aspekty społeczne, ekonomiczne i techniczne komunalnych zasobów mieszkaniowych*, w niniejszym numerze „Problemów Rozwoju Miast”.

- Klub Integracji Społecznej,
- Projekt systemowy „Chwyć drugą szansę” (współfinansowany ze środków EFS<sup>4</sup>),
- Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce (jest to jedyny wymieniany program odnoszący się do grup innej narodowości),
- Miejski program rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii,
- Program operacyjny „Kapitał ludzki 2007-2013”,
- Programy: „Dzieci ulicy”, „Aktywizacja lokalna”, „Alternatywa dla nudy”.

Mimo relatywnie niewielkiej liczby miast, których władze lokalne pochwały się podejmowaniem działań na rzecz najuboższych, odpowiedzi wskazują na skalę problemów, z którymi muszą sobie poradzić władze lokalne i ich ośrodki pomocy oraz organizacje pozarządowe. Działania (głównie MOPS<sup>5</sup>) w różnorodnych formach i zakresach, wskazują z jednej strony na profesjonalizm, operatywność i zaangażowanie podejmujących je, a z drugiej na ogrom potrzeb, problemów i ubóstwa w miastach różnej wielkości. Badania koncentrujące się głównie na problematyce mieszkaniowej ujawniły także biedę ich mieszkańców w kontekście społecznym i ekonomicznym.

### Plany na przyszłość

Badanie planowanych sposobów (głównie w odniesieniu do formy i miejsca usytuowania) zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najuboższych mieszkańców miast miało na celu zobrazowanie istniejących tendencji.



**Ryc. 3. Potrzeby w zakresie mieszkań socjalnych badanych grup miast**

Źródło: opracowanie własne

<sup>4</sup> Europejski Fundusz Społeczny.

<sup>5</sup> Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej.



Liczba rodzin oczekujących na mieszkania socjalne jest znaczna, lecz zróżnicowana w województwach. Szczególnie zaznacza się to w województwach: śląskim i zachodniopomorskim (ryc. 3).

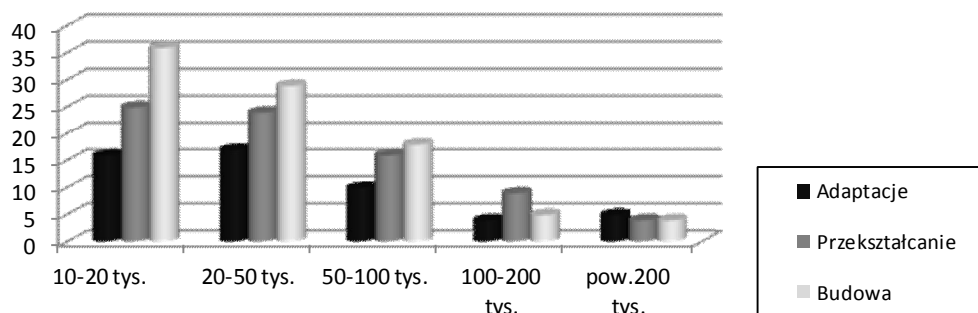
W celu zaspokojenia potrzeb miasta miały do wyboru budowę domów z mieszkaniami socjalnymi (w tym także stawianie kontenerów lub baraków) lub ich zakup, adaptację budynków dotychczas niemieszkalnych na mieszkania socjalne oraz tzw. przekształcanie mieszkań komunalnych, polegające na wyodrębnianiu w zasobie komunalnym (z najmem na czas nieoznaczony) lokali socjalnych (z najmem na czas oznaczony).

**Tabela 5. Plany zaspokajania potrzeb w zakresie mieszkań socjalnych**

Miasta wg liczby mieszkańców w tys.	Liczba rodzin oczekujących na mieszkania socjalne	Sposoby zwiększania zasobu mieszkań			Planowana lokalizacja budynków i mieszkań			Rodzaj decyzji wprowadzających do planu z.p. lokalizację inwestycji			Protesty towarzyszące lokalizacji mieszkań
		budowa lub zakup	adaptacje	przekształcanie mieszkań komun.	obrzeża miast	osiedla	centrum/śródmieście	uchwały Rady Miasta	uzgodnienia	inne	
10-20	2096	39	14	26	37	12	16	10	5	14	13
20-50	4660	30	15	26	25	10	7	11	7	9	12
50-100	3613	18	4	17	14	6	7	4	6	3	7
100-200	14 223	5	3	10	6	3	2	-	2	3	6
pow.200	22 038	4	4	5	5	7	3	-	-	2	6
<b>Ogółem</b>	<b>46 630</b>	<b>96</b>	<b>46</b>	<b>84</b>	<b>87</b>	<b>38</b>	<b>35</b>	<b>25</b>	<b>20</b>	<b>31</b>	<b>44</b>

Źródło: opracowanie własne

Najwięcej miast zamierza zwiększać zasób mieszkań socjalnych przez ich budowę, w następnej kolejności przez wyodrębnianie z zasobu mieszkań komunalnych, na ostatnim miejscu znalazły się zamierzenia co do adaptacji budynków niemieszkalnych lub zamieszkania zbiorowego na domy z mieszkaniami socjalnymi (ryc. 4).



**Ryc. 4. Sposoby powiększania zasobu mieszkań socjalnych w planach miast**

Źródło: opracowanie własne

Niektóre miasta planowały dwie lub trzy powyższe formy równocześnie. W miastach powyżej 20 tys. mieszkańców planowano stawianie kontenerów lub baraków lub też

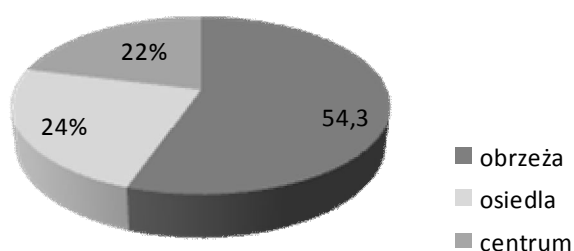
kontenerów i baraków. W jednym z miast grupy 10-20 tys. mieszkańców planowany jest zakup kamienicy oraz w jednym z grupy miast 20-50 tys. mieszkańców – zakup mieszkań.

Równocześnie z planowaną budową mieszkań socjalnych lub adaptacją budynków, przynoszącą w konsekwencji powiększanie zasobu mieszkań socjalnych stanowiących własność gminy (w około 95% badanego zbioru miast), nadal trwa sprzedaż mieszkań komunalnych ich dotychczasowym najemcom.

Budowy lub adaptacje wymagające zaangażowania środków finansowych istotnych z punktu widzenia budżetów miast (głównie mniejszych, których plany w tym zakresie są znaczne) będą trudne do zrealizowania. Jednocześnie wszystkie miasta, jako główne trudności w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ubogich mieszkańców, wskazały brak środków finansowych na ten cel w budżetach miast oraz zbyt mały udział pomocy z budżetu państwa na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych coraz liczniejszych grup ubogich mieszkańców.

Z przeprowadzonych badań wynika, że planowany przez miasta zasób mieszkań komunalnych z lokalami socjalnymi sytuowany będzie głównie (55% odpowiedzi twierdzących) na ich obrzeżach (ryc. 5). Niekiedy są to także okoliczne wsie lub miejscowości.

Planowane jest również sytuowanie lokali socjalnych na terenie osiedli mieszkaniowych i śródmieść miast, a niekiedy w ścisłym centrum, szczególnie w przypadku wyodrębniania lokali socjalnych w mieszkaniowym zasobie gmin<sup>6</sup>.



**Ryc. 5. Struktura planowanego sytuowania zasobów z mieszkańiami socjalnymi w badanych miastach**

Źródło: opracowanie własne

W nielicznych przypadkach planuje się sytuowanie mieszkań socjalnych na terenie całego miasta, aby nie tworzyć skupisk biedy i wykluczenia mieszkaniowego i społecznego.

Przedmiotem badań była także rola miejscowych służb planowania przestrzennego, odpowiedzialnych za wizję rozwoju miasta, w lokalizowaniu komunalnych inwestycji mieszkaniowych, które tworzą lub mogą tworzyć mieszkaniowe obszary problemowe. Niestety na pytanie odnoszące się do tej kwestii w bardzo ograniczonym zakresie odpowiedziały 74 miasta i to głównie mniejsze.

<sup>6</sup> W śródmieściach, a czasem w ścisłych centrach są kamienice wzniesione przed 1945 r. lub budynki z lat 1945-1960, które w całości lub w części stanowią własność gmin.

Nie uzyskano jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o rolę urbanistów w procesie decyzyjnym. Ani jedna ankieta nie zawierała odpowiedzi na pytania o uczestniczeniu wydziałów lub służb urbanistyczno-architektonicznych w podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych dotyczących nowych zasobów komunalnych z mieszkaniami socjalnymi. Można odnieść wrażenie, że służby te są jakby obok problemu widocznego zwłaszcza w mniejszych miastach. Potwierdzają to także (wprawdzie bardzo ograniczone co do ilości) odpowiedzi na pytanie o protesty mieszkańców w związku z planowanym sytuowaniem domów z mieszkaniami socjalnymi w sąsiedztwie.

Uzyskany w procesie badań materiał odnoszący się do planów na przyszłość niestety nie jest optymistyczny (tab. 6). Zapowiada „wypychanie” mieszkaniowych obszarów problemowych na obrzeża, zarówno jeżeli będzie to budowa nowych mieszkań jak i adaptacje budynków przemysłowych, a procesy te będą, sądząc z wyników badań, przebiegały poza świadomością służb odpowiedzialnych za rozwój przestrzenny miast.

**Tabela 6. Istniejące i planowane usytuowanie zasobów komunalnych z mieszkaniami socjalnymi**

Miasta wg liczby mieszkańców w tys.	Liczba badanych miast <sup>b</sup>	Usytuowanie istniejące (A), planowane (B) <sup>a</sup>					
		obrzeża		centrum/śródmieścia		osiedla	
		A	B	A	B	A	B
10-20	70	30	37	20	16	11	12
20-50	60	29	25	17	7	19	10
50-100	24	15	14	8	7	9	6
100-200	17	10	6	6	2	3	3
pow. 200	11	5	5	4	3	5	7
Razem	182	89	87	55	35	47	38

<sup>a</sup> Istniejące mieszkania socjalne tworzą obszary problemowe, planowane są potencjalnymi obszarami problemowymi.

<sup>b</sup> Część nadesłanych ankiet zawierała informacje o planach na przyszłość, ale nie zawierała informacji o istniejących mieszkaniowych obszarach problemowych, dlatego w tabeli odniesiono się do wszystkich miast, które brały udział w badaniach.

Budowa nowych mieszkań socjalnych jest w większości przypadków planowana na terenach należących do gmin, usytuowanych na obrzeżach. Skalę zabudowy z mieszkaniami socjalnymi powiększą zamierzone adaptacje budynków, dość często zlokalizowanych na obrzeżach miast, bo albo były związane z przemysłem lub PKP, albo z dużymi dzielnicami mieszkaniowymi (w przypadku budynków szkolnych usługowych lub administracyjnych).

### Podsumowanie

Materiał badawczy uzyskany z 45,5% polskich miast liczących więcej niż 10,0 tys. mieszkańców obrazuje trudne problemy mieszkaniowe i społeczno-ekonomiczne, które muszą rozwiązywać władze miast. Z badań wynika, co następuje.

- Mieszkaniowe obszary problemowe są zróżnicowane pod względem form zabudowy, jej wieku i skali przestrzennej (budynek, zespół budynków, część ulicy, część osiedla, a nawet całe osiedle) i występują w 80% badanych miast. Mieszkania na tych obszarach w większości znajdują się w budynkach mieszkalnych wzniesionych przed II wojną światową, część z nich po wojnie, a nawet w pierwszych latach XXI w. Są też

w budynkach adaptowanych w ostatnich latach na cele mieszkalne a także w kontenerach czy barakach. Najczęściej wskazują ich istnienie miasta małe i średnie, ale najwięcej takich obszarów znajduje się w miastach dużych, położonych w regionach objętych bezrobociem.

- Właścicielem zasobów tworzących obszary problemowe są głównie gminy, które ograniczyły (do 10% w skali kraju) własne zasoby przez sprzedaż mieszkań dotychczasowym najemcom, pozostawiając sobie budynki w najgorszym stanie technicznym i standardzie, w których wyodrębnione są lokale socjalne.
- Gminy, odpowiedzialne ustawowo za tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków swoich wspólnot (głównie rodzin ubogich, do których należą również eksmitowani z mieszkań innych właścicieli), nie mają dla nich mieszkań. Nie mają ich również dla tych, którym z racji poziomu dochodów przysługuje mieszkanie komunalne. Gminy poszukują więc możliwości zaspokojenia potrzeb najuboższych przez budowę nowych domów, adaptację budynków niemieszkalnych, modernizację techniczną starych zasobów, zakup mieszkania lub domu, a niekiedy stawianie kontenerów, a nawet baraków.
- Budowa domów z mieszkaniami socjalnymi rodzi protesty okolicznych mieszkańców nie tylko z powodu lokalizowania „socjalu” w ich sąsiedztwie, ale także ze względu na przywilej nowego mieszkania, jakim obdarza się najemców z wyrokami eksmisyjnymi, których podstawą było często niewywiązywanie się z obowiązku ponoszenia opłat czynszowych.
- Nowa zabudowa mieszkaniowa o charakterze socjalnym, ale o pełnym standardzie wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej jest często dewastowana przez nowych najemców. Lokalizowana na peryferiach miast i skupiająca najemców o negatywnych cechach staje się w szybkim czasie kolejnym obszarem problemowym, zamieszkiwanym przez wykluczonych społecznie z przestrzeni miasta.
- Gminy, starając się przeciwdziałać negatywnym zjawiskom, podejmują i realizują liczne programy (współfinansowane ze środków Unii Europejskiej) wspierające aktywność zawodową i integrację społeczną oraz związane pośrednio lub bezpośrednio z mieszkalnictwem. Najczęściej są to działania rewitalizacyjne w ramach lokalnych programów rewitalizacji. Podejmowanie ich jest spowodowane złym stanem technicznym zasobów, koniecznością porządkowania starej tkanki urbanistycznej, dążeniem do poprawy warunków życia mieszkańców, zwiększenia prestiżu miasta przez poprawę warunków estetycznych oraz likwidację patologii społecznych. Głównymi kryteriami wyznaczania obszarów wymagających rewitalizacji jest poziom bezrobocia mieszkańców, wysoki poziom wykluczenia społecznego i biedy, zanieczyszczone środowisko, znaczna liczba obiektów o wartościach kulturowych, zły stan techniczny zabudowy, niedostateczne wyposażenie w sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, nieekonomiczne wykorzystywanie przestrzeni (tereny przemysłowe lub powojkowe). Po przeprowadzeniu rewitalizacji nie przewiduje się jednak powrotu wszystkich dawnych mieszkańców. Podwyższenie standardu powoduje wzrost opłat eksploatacyjnych, na których opłacie

nie wszystkich stać. Sytuacja taka rodzi niechęć części mieszkańców do podejmowania działań rewitalizacji obszaru i zasobów, które zamieszkują.

- W planach gmin wyraźnie (w 50% badanych miast) zaznaczyło się „wypychanie” zabudowy mieszkaniowej dla ubogich na obrzeża miast, gdzie planuje się sytuowanie mieszkań socjalnych.

Ponadto na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że mieszkaniowe obszary problemowe tworzone są nie tylko przez miejsce, formę i rodzaj zabudowy, ale również cechy społeczno-ekonomiczne ich mieszkańców. Do powstawania takich obszarów mogą przyczyniać się także decyzje urbanistyczne, a nawet brak właściwych decyzji. Podstawową kwestią jest zaniechanie tworzenia w przestrzeni miasta wyizolowanych społecznie gett dla ubogich i potrzeba rozpraszania mieszkań dla nich w budynkach i w mieście. Należy to do zadań własnych gminy w zakresie gospodarki mieszkaniowej, ale również polityki przestrzennej. Badania wykazują nie tylko brak takiej polityki, ale także słabe powiązania problematyki mieszkaniowej i urbanistycznej. Wyrazem tych powiązań powinna być spójna polityka miejska wspierana polityką państwa i odnosząca się do problemów mieszkaniowych i urbanistycznych miasta jako całości, a nie tylko zadań własnych gminy jako właściciela.

## **POLISH HOUSING PROBLEM AREAS AND THEIR LOCATIONS IN THE CITY SPACE**

**Abstract.** This paper presents the results of research on housing problem areas identified in 182 towns and cities with the population of more than 10,000 people. The scope of research entailed the following: architectural forms and their locations within the housing projects, stock ownership, age and technical condition of flats, socio-economic problems of the residents and attempts at counteracting negative developments, municipal plans relating to the methods of satisfying the housing needs of poor residents and the distribution of the flats for the poor within the town space. Based on this research, we can conclude that the housing problem areas are created not only by the location, form and type of projects, but also by the socio-economic characteristics of the residents, while some planning decisions, or lack of such proper decisions can contribute to the origin of problem areas.

**Key Words:** housing problem areas, form and type of projects, location within the town space, residents of problem areas, stock owners, planned types of housing development and locations of housing for the poor.

Prof. dr hab. inż. arch. Hanka Zaniewska  
Instytut Rozwoju Miast w Krakowie

Mgr Maria Thiel  
Instytut Rozwoju Miast w Krakowie