



## Katarzyna Suszyńska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Zarządzania, Katedra Inwestycji i Nieruchomości,  
[katarzyna.suszyńska@ue.poznan.pl](mailto:katarzyna.suszyńska@ue.poznan.pl)

## Andrzej Muczyński

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Geodezji, Inżynierii Przestrzennej  
i Budownictwa, Katedra Zasobów Nieruchomości, [amucz@uwm.edu.pl](mailto:amucz@uwm.edu.pl)

# Zapotrzebowanie na mieszkania komunalne w ujęciu krajowym i lokalnym – studium przypadku

**Streszczenie:** W artykule przedstawiono wyniki badań własnych z zakresu oceny stopnia formalnego zapotrzebowania na mieszkania komunalne w Poznaniu. 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 Poznania w latach 2012–2016. Wyniki przeprowadzonych analiz ilościowych ukazały istotne rozbieżności między rzeczywistym zapotrzebowaniem na mieszkania komunalne w Poznaniu a faktycznym poziomem ich zaspokojenia.

**Słowa kluczowe:** mieszkania komunalne, mieszkaniowy zasób gminy, zapotrzebowanie, mieszkalnictwo społeczne

**JEL:** R21

## 1. Wprowadzenie

W krajach rozwiniętych, które uporały się z problemem deficytu mieszkaniowego, samorządy lokalne koncentrują się na jakości zasobu mieszkań społecznych, między innymi dopasowaniu lokali społecznych do potrzeb lokatorów, przeciwdziałaniu gettoizacji, stygmatyzacji i wykluczeniu społecznemu użytkowników tych mieszkań (tzw. ich rezydualizacji), energooszczędności zasobów oraz zaangażowaniu mieszkańców w sprawy mieszkaniowe. Polska wciąż jednak należy do grupy państw, dla których priorytetem jest rozwiązanie problemu deficytu ilościowego mieszkań. W literaturze przedmiotu nie ma jednak zgodności co do jego wielkości. Nie prowadzi się pogłębionych studiów sytuacji mieszkaniowej Polaków, potrzeb mieszkaniowych i preferencji różnych grup społecznych, brakuje wielowariantowych analiz możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Za mało miejsca w debacie publicznej poświęca się też optymalizacji zaangażowania się sfery publicznej w zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych.

Warto też zwrócić uwagę na zmianę współczesnej struktury zasobu mieszkaniowego w Polsce. Wśród tendencji kształtujących ową strukturę należy wymienić postępujący spadek udziału mieszkań komunalnych w rozpatrywanym okresie, ciągły spadek produkcji mieszkań spółdzielczych, malejący udział zasobu społecznych lokali czynszowych po 1990 roku (gminnych, zakładów pracy oraz TBS), systematyczny wzrost wolumenu budownictwa indywidualnego oraz gwałtowny przyrost od 1993 roku budownictwa na sprzedaż lub wynajem, realizowanego przez deweloperów. W całym okresie wskutek prywatyzacji zmniejszały się ponadto rozmiary komunalnych zasobów mieszkaniowych, a wskutek narastania luki remontowej pogarszał się ich stan jakościowy (Suszyńska, 2014; Muczyński, 2008b: 24). Problem niedoboru mieszkań komunalnych stanowi poważne wyzwanie dla gospodarki nieruchomościami komunalnymi, gdyż dotyczy niemalże 25% ogółu zasobów mieszkaniowych miast. Potęguje go mało efektywne wykorzystywanie istniejących zasobów mieszkaniowych gmin wskutek bardzo ograniczonych możliwości zamiany lokali i przemieszczania lokatorów w obrębie tych zasobów (Muczyński, Turbaczewska, 2013: 26–27).

Zapotrzebowanie na mieszkania komunalne stanowi problem badawczy o dynamicznym i złożonym charakterze. Wynika ono bowiem z jednej strony z przesłanek natury formalno-prawnej, związanych z obowiązkami gminy w zakresie dostarczania lokali socjalnych i zamiennych, a z drugiej strony z uwarunkowań lokalnych, określających skalę udzielania niezbędnej pomocy mieszkaniowej gospodarstwom domowym posiadającym złe warunki materialne i mieszkaniowe. 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.

Głównym celem artykułu jest dokonanie analizy i oceny stopnia zapotrzebowania na mieszkania komunalne w ujęciu krajowym i lokalnym na przykładzie Poznania. Zapotrzebowanie na mieszkania komunalne w ujęciu ogólnopolskim zostanie określone w drodze analizy dostępnych danych statystycznych, literatury przedmiotu i ustaleń w aktualnych programach mieszkaniowych. Natomiast poziom zapotrzebowania na mieszkania komunalne w skali lokalnej zbadany zostanie w wymiarze formalnym na podstawie analizy ilościowej wniosków o przydział lokali komunalnych z zasobu miasta Poznania, złożonych w latach 2012–2016. Uzyskane wyniki powinny umożliwić udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu gmina Poznań wywiązuje się z obowiązkowych zadań własnych w zakresie mieszkalnictwa.

## 2. Kategoria potrzeby mieszkaniowej

Badaniami potrzeb człowieka w skali makro – z perspektywy gospodarstw domowych i społeczeństw – zajmuje się ekonomia. Potrzeba to stan, w którym człowiek częściowo lub w pełni świadomie odczuwa brak wybranych dóbr bądź usług. Stopień odczuwania potrzeby zależy nie tylko od cech personalnych, ale przede wszystkim od poziomu rozwoju systemu gospodarczego i społecznego (Lange, 1959: 8). Jak zauważa M. Bryx, potrzeby mieszkaniowe zależne są od trzech czynników: aktualnej sytuacji na rynku mieszkaniowym, tendencji demograficznych i zmian w sferze świadomości (Bryx, 2001: 16). Podobne wnioski zaprezentowano w raporcie zredagowanym przez P. Witakowskiego, gdzie wśród podstawowych determinant potrzeb mieszkaniowych wyróżnia się: 1) istniejący deficyt mieszkań, 2) konieczność wymiany zdekapitalizowanych zasobów mieszkaniowych, 3) konieczność stworzenia rezerwy dla właściwej gospodarki mieszkaniowej, 4) rozwój demograficzny i społeczny, 5) preferencje i prognozy mające podłoże w demografii, wzory i modele społecznie akceptowalne (Witakowski, 2007: 32–36). Zdaniem A. Andrzejewskiego (1979) wysokość potrzeb mieszkaniowych zależy przede wszystkim od procesów demograficznych, stanu zużycia zasobów mieszkaniowych, poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i postępu technicznego.

Z perspektywy ekonocentrycznej najistotniejsze nie są potrzeby normatywne, które wynikają ze społecznie uznanych norm dotyczących poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, ale te o charakterze rynkowym, które można zmierzyć i przedstawić za pomocą wskaźników ilościowych. Potrzeby mieszkaniowe nie są zatem synonimem popytu efektywnego na mieszkania, jako że popyt musi być poparty możliwością i gotowością ich nabycia (Kotler, 2009: 7).

Polaryzacja kategorii pragnienia i popytu jest szczególnie widoczna na rynku mieszkaniowym, gdzie zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych często jest niemożliwe bądź odłożone w czasie z uwagi na kapitałochłonność takiej inwestycji

(Suszyńska, 2016). Mieszkanie jest jednym z najdroższych dóbr w koszyku konsumentów – koszt jego budowy lub zakupu stanowi zwyczajowo wielokrotność rocznych dochodów gospodarstw domowych. O dostępności mieszkań decyduje nie tylko koszt ich nabycia, ale również koszty eksploatacji. Stąd też zakup mieszkania jest często zwieńczeniem wieloletniego oszczędzania gospodarstwa domowego na ten cel, jak również pozyskania pożyczek lub kredytów od banków czy z programów rządowych. Uważa się, że około 60% potrzeb mieszkaniowych w Polsce pochodzi ze strony osób i rodzin, które nie są w stanie kupić mieszkania na rynku (Habitat for Humanity Poland, 2015).

Mimo ogromnej roli, jaką pełni mieszkanie w życiu każdego człowieka, problematyka niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych zajmuje niewiele miejsca w dyskursie społecznym i politycznym. Podniesienie wskaźnika dostępności mieszkaniowej oraz racjonalizacja polityki mieszkaniowej, choć systematycznie wymieniane w strategiach rozwoju kraju, od lat dziewięćdziesiątych XX wieku nie stanowią działań priorytetowych rządów. Podobnie jak w większości krajów UE interwencjonizm państwa w sferę mieszkalnictwa koncentruje się na wspieraniu własności mieszkaniowej. Nowe budownictwo wielorodzinne zdominowało budownictwo mieszkań przeznaczonych do sprzedaży. Stan tej nierównowagi utrwał regres budownictwa społecznego czynszowego, które – począwszy od 2009 roku, kiedy zlikwidowano Krajowy Fundusz Mieszkaniowy – przez lata nie znajdowało adekwatnego odzwierciedlenia w instrumentach wspierających mieszkalnictwo. Inwestorzy społecznego budownictwa czynszowego (gminy, товариства budownictwa społecznego oraz zakłady pracy) mieli w 2014 roku marginalny udział w rynku nowo oddanych mieszkań (łącznie 3,1% mieszkań oddanych do użytku, w tym gminy – 1,5%). Biorąc pod uwagę fakt, że problem niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych dotyczy w znacznej mierze osób, których nie stać na zakup mieszkania na własność, przyrost zasobów czynszowych należy uznać za rażąco niski.

### 3. Zapotrzebowanie na mieszkania (w tym mieszkania komunalne) w Polsce

Problemy polskiego sektora mieszkaniowego zdefiniowano między innymi w dokumencie strategicznym *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.* Opracowanie to powstało w wyniku Rezolucji Sejmu RP z dnia 19 lutego 2010 r. w sprawie Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010–2020. Za najpilniejsze problemy uznano niską dostępność mieszkań, spowodowaną niedostateczną podażą, niezadawalający standard istniejącego zasobu mieszkaniowego oraz niski stopień pokrycia

potrzeb konserwacyjno-remontowych tego zasobu. Jako podstawowe cele polityki mieszkaniowej nastawionej na likwidację wymienionych problemów oraz rozwój sektora mieszkaniowego w raporcie wymieniono (Sejm RP, 2010):

- 1) likwidację deficytów ilościowych, szczególnie w segmencie lokali socjalnych i innych mieszkań służących zaspokojeniu potrzeb osób wymagających innej społecznej pomocy mieszkaniowej;
- 2) wprowadzenie efektywnych form podaży czynszowych mieszkań dostępnych cenowo zarówno na wynajem, jak i na własność;
- 3) eliminację ryzyka rozwoju prywatnego budownictwa czynszowego;
- 4) redukcję kosztów budowy mieszkań i racjonalizację przestrzenno-funkcjonalną nowego zasobu przez przygotowanie uzbrojonych gruntów pod zabudowę mieszkaniową;
- 5) likwidację luki remontowej;
- 6) redukcję zużycia energii w sektorze;
- 7) racjonalizację procesów gospodarowania publicznym zasobem mieszkaniowym oraz zasobami TBS.

Innym istotnym dokumentem, w którym zawarto diagnozę sytuacji mieszkaniowej Polaków oraz zweryfikowano paradygmat dotychczasowej polityki mieszkaniowej, jest Narodowy Program Mieszkaniowy, przyjęty 16 lutego 2016 roku przez Radę Ministrów (Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, 2016). Zwrócono w nim uwagę na fakt, iż statystyczny niedobór mieszkań<sup>1</sup> został w 2012 roku wyrównany, a w 2015 roku osiągnięto nadwyżkę mieszkań na poziomie około 120 tys. Istotnym problemem pozostaje jednak statystyczny deficyt mieszkaniowy, który określono na około 900 tys. lokali (tab. 1). Należy zauważyć, że dane te nie uwzględniają mieszkań substandardowych, które istotnie zwiększyłyby szacowany deficyt.

Estymacja liczby brakujących mieszkań w Polsce jest utrudniona, bazuje na uproszczonych założeniach i niekompletnych danych. Z reguły dane ilościowe dotyczące statystycznego deficytu mieszkaniowego nie ujmują lokali mieszkalnych, które można określić jako substandardowe. Liczba mieszkań substandardowych oszacowana na podstawie danych z Narodowego Spisu Powszechnego (GUS, 2011) to ponad 1,3 mln (10,6% ogólnej liczby mieszkań). Problem ten jest szczególnie dotkliwy na wsiach, gdzie niemal 20% mieszkań to lokale o rażąco niskim standardzie (dla porównania wskaźnik ten oscyluje wokół 7% w miastach). Innym problemem jest zróżnicowanie przestrzenne potrzeb mieszkaniowych, które są największe w dużych miastach, aglomeracjach i regionach o stosunkowo największej liczbie miejsc pracy. Na wschodzie Polski istnieją gminy wiejskie, gdzie wskaźnik nasycenia mieszkaniem na 1000 mieszkańców szacuje się na 400–500 mieszkań.

<sup>1</sup> Statystyczny niedobór mieszkań interpretowany jest jako różnica między liczbą mieszkań ogółem i liczbą gospodarstw domowych, podczas gdy przez statystyczny deficyt mieszkaniowy rozumie się różnicę między liczbą zamieszkałych mieszkań i liczbą gospodarstw domowych.

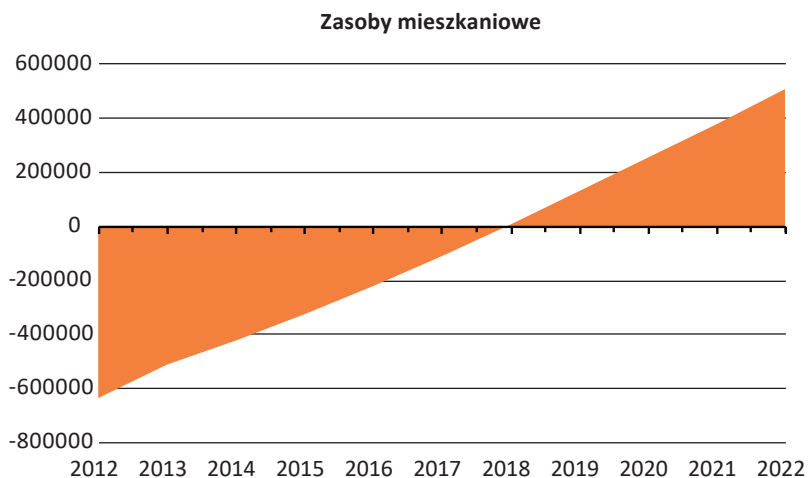
Jednakże mało atrakcyjna lokalizacja, stan techniczny i standard nie wpływają na wzrost dostępności w skali całego kraju. Konieczna jest zatem odrębna analiza potrzeb w zakresie mieszkań dostępnych (Habitat for Humanity Poland, 2015).

Tabela 1. Zmiany statystycznego deficytu mieszkaniowego w latach 1988–2015 (tys.)

	1988	2002	2011	2015*
<b>Mieszkania ogółem</b>	11 608	12 524	13 495	14 120
Miasto	7 419	8 365	9 106	9 516
Wieś	4 079	4 159	4 390	4 604
<b>Mieszkania zamieszkane</b>	10 717	11 764	12 525	13 103
Miasto	7 040	7 954	8 592	8 979
Wieś	3 677	3 809	3 933	4 124
<b>Gospodarstwa domowe</b>	11 967	13 337	13 568	14 000
Miasto	7 863	8 965	9 147	9 350
Wieś	4 104	4 373	4 421	4 650
<b>Statystyczny niedobór mieszkań</b>	-359	-813	-73	120
Miasto	-444	-600	-41	166
Wieś	-25	-214	-31	-46
<b>Statystyczny deficyt mieszkaniowy</b>	-1 250	-1 573	-1 043	-897
Miasto	-823	-1 011	-555	-371
Wieś	-427	-564	-488	-526

\* Dane szacunkowe.

Źródło: GUS (2011) oraz Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa (2016)



Wykres 1. Prognoza nadwyżki mieszkaniowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie RedNet Consulting raport (2015)

Oprócz analiz, w których deficyt mieszkaniowy szacowany jest na poziomie kilkuset tysięcy lokali (i więcej), w literaturze można spotkać sporadycznie bardziej optymistyczne szacunki, mówiące o stopniowym bilansowaniu się liczby gospodarstw domowych i lokali mieszkalnych. Według prognoz RedNet Consulting od 2018 roku, dzięki spadkowi liczby gospodarstw domowych na stałe mieszkających w kraju oraz umiarkowanemu przyrostowi zasobów mieszkaniowych, wystąpi nadwyżka mieszkań. W cztery lata poziom nadwyżki wzrośnie nawet do pół miliona lokali (wykres 1). Taka prognoza jest, zdaniem autorów niniejszego opracowania, zbyt optymistyczna.

Równie trudne jest dokładne oszacowanie zapotrzebowania na społeczne mieszkania czynszowe. Rezultaty badań wykazują duże zróżnicowanie – w zależności od przyjętej metodyki i zastosowanych narzędzi pomiaru. Z badań przeprowadzonych w 2005 roku przez Instytut Rozwoju Miast wynika, że ogólne zapotrzebowanie na mieszkania komunalne w miastach kształtowało się na poziomie 300 tys. mieszkań, w tym 175 tys. lokali komunalnych oraz 125 tys. lokali socjalnych (Zaniewska, Thiel, 2005). Warto uwagi są wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród 55 gmin przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w 2012 roku. Celem analizy była estymacja wielkości zapotrzebowania na lokale socjalne i mieszkania wynajmowane na czas nieoznaczony. Analizowane gminy dysponowały łącznie niespełna 420 tys. lokali (około 42% całości gminnego zasobu mieszkaniowego). Ustalono, iż liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem lokalu z zasobu komunalnego wyniosła około 24 tys., a liczba oczekujących na przydział lokalu socjalnego 33 tys. Przez ekstrapolację wyników oszacowano zapotrzebowanie na tego typu lokale dla całości gminnego zasobu mieszkaniowego. Dla 2011 roku liczba ta wyniosła 135,1 tys. gospodarstw domowych (Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, 2012). Wynik ten jest zbliżony z szacunkami A. Muzioł-Węclawowicz, która deficyt publicznych mieszkań czynszowych w sektorze mieszkań komunalnych oraz lokali socjalnych oszacowała łącznie na 120–140 tys. (po 60–70 tys. w każdej z grup). Dodatkowo autorka oszacowała zapotrzebowanie na lokale w zasobie Towarzystw Budownictwa Społecznego na 100–120 tys., co daje sumaryczną estymację na poziomie 220–240 tys. mieszkań społecznych (Muzioł-Węclawowicz, 2012: 5). Należy jednak pamiętać, że przedstawione estymacje bazują na odmiennych metodyce szacowania i nie uwzględniają zdekapitalizowanego zasobu mieszkaniowego, który z uwagi na rażąco niski standard nie jest (lub nie powinien być) zamieszkały.



## 4. Zapotrzebowanie na mieszkania komunalne w ujęciu lokalnym – studium przypadku miasta Poznania

Poziom zapotrzebowania na mieszkania komunalne w gminie miejskiej zależy jest od ogólnie obowiązujących regulacji prawnych i uwarunkowań lokalnych, w szczególności polityki mieszkaniowej prowadzonej przez władze samorządowe. Nie bez znaczenia pozostaje czynnik sprawności systemu zarządzania substancją mieszkaniową (Sikora-Fernandez, 2010: 181), często warunkowany przyjęciem spójnej i długofalowej strategii (Sikora-Fernandez, 2013: 89). Szacując wielkość i strukturę tego zapotrzebowania, należy wziąć pod uwagę między innymi (Muczyński, 2008a: 37):

- 1) liczbę orzeczonych eksmisji z prawem do lokalu socjalnego;
- 2) obowiązek gminy do zapewnienia lokali zamiennych najemcom komunalnym (w związku z realizacją prawomocnych orzeczeń sądowych lub w przypadku, gdy zamieszkiwane budynki przeznaczone są do rozbiórki lub remontu kapitalnego);
- 3) konieczność dostarczenia przez gminę lokali zamiennych mieszkańcom innych zasobów w związku z obowiązkiem ich wykwaterowania w sytuacji wystąpienia zagrożenia życia lub mienia (art. 68 prawa budowlanego).

Ponadto, oceniając wolumen zapotrzebowania na mieszkania komunalne w gminie miejskiej, należy również uwzględnić całokształt lokalnych uwarunkowań determinujących poziom już zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej oraz przyjęte przez władze samorządowe zasady i kryteria udzielania pomocy mieszkaniowej niezamożnym rodzinom żyjącym w substandardowych lokalach. Zasady te są ustanawiane w formie uchwały rady gminy i zależą bezpośrednio do kierunku lokalnej polityki mieszkaniowej. Aby oszacować wielkość i strukturę formalnego zapotrzebowania na mieszkania komunalne, autorzy przeanalizowali zasady udostępniania lokali mieszkalnych z zasobu miasta Poznania oraz pozyskali dane z Zarządu Komunalnych Zasobów Lokalowych (ZKZL) w Poznaniu oraz z Biura Spraw Lokalowych (BSL) Urzędu Miasta Poznania.

Szczegółowe zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Poznania reguluje uchwała nr XXX/443/VII/2016 Rady Miasta Poznania z dnia 7 czerwca 2016 roku. Do jej głównych postanowień należy określenie kryteriów umożliwiających ubieganie się wnioskodawcy o lokal mieszkalny z gminnego zasobu mieszkaniowego oraz lokal socjalny. Podstawą otrzymania lokalu z zasobu mieszkaniowego miasta Poznania jest spełnienie kryterium dochodowego, potwierdzenie faktu zamieszkania na terenie Poznania oraz osiągnięcie minimalnej – określonej przez prezydenta<sup>2</sup> – wymaganej liczby punktów niezbędnych do umieszczenia na listach przydziału mieszkań.

<sup>2</sup> Do 29 czerwca 2016 roku, zgodnie z obowiązującą uchwałą nr XLVII/728/VI/2013 z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania, przy rozpatrywaniu wniosków o ujęcie do list: socjalnej i mieszkani-



Wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie mu w najem lokalu komunalnego na czas nieoznaczony nie może przekroczyć poziomu:

- 1) w gospodarstwie jednoosobowym: 225% kwoty najniższej emerytury (według danych z grudnia 2016 roku: około 1981 zł) na 1 stycznia roku, w którym tworzony jest projekt listy lub na 1 stycznia roku, w którym zawierana jest umowa najmu;
- 2) w gospodarstwie wieloosobowym: 175% wspomnianej kwoty (około 1540 zł): w przypadku ubiegania się o lokal socjalny wysokość średniego miesięcznego dochodu, osiągniętego w okresie 12 miesięcy poprzedzających rok ustalenia projektu listy socjalnej lub zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego nie powinna przekroczyć poziomu:
  - 175% kwoty najniższej emerytury (1100,56 zł) miesięcznie na osobę w gospodarstwie wieloosobowym,
  - 125% kwoty 1540,79 zł w gospodarstwie jednoosobowym; dochody te ustala się w oparciu o dochody gospodarstwa brutto bez składek ZUS, średnio za trzy miesiące poprzedzające datę złożenia wniosku.

Prawo do ubiegania się o lokal wchodzący w skład mieszkaniowego zasobu miasta Poznania przysługuje mieszkańcom miasta (wymagane potwierdzenie faktu zamieszkania na terenie miasta Poznania), w tym przede wszystkim osobom opuszczającym placówki opiekuńcze, osobom o znacznym stopniu niepełnosprawności, seniorom powyżej 70. roku życia, rodzinom wielodzietnym oraz osobom dotkniętym przemocą w rodzinie. Z kolei umowy najmu lokalu socjalnego mogą być zawierane z osobami, które osiągają dochody uprawniające do uzyskania lokalu socjalnego i zostały umieszczone na liście socjalnej, bądź którym umowa taka wygasła, lecz dochody pozostały na poziomie kwalifikującym gospodarstwo domowe do otrzymania takiego lokalu. W uchwale określono również warunki uzyskania lokali mieszkalnych i socjalnych przez osoby, których nie umieszczono na liście mieszkaniowej i socjalnej (m.in. osoby, które nabyły prawo do lokalu na podstawie orzeczenia sądowego czy utraciły mieszkanie wskutek klęski żywiołowej, katastrofy lub pożaru).

Zgodnie z uchwałą roczne listy osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego i mieszkalnego może sporządzić prezydent miasta, który następnie przekazuje listy Komisji ds. Opiniowania Projektów List (organ kontroli społecznej nad trybem rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali). Listy sporządzane są na podstawie systemu kwalifikacji punktowej uwzględniającej przysługujące kandydatom pierwszeństwa.

W przypadku jednakowej liczby punktów i braku pierwszeństwa o kolejności osób decyduje losowanie przeprowadzone przez wyżej wymienioną komisję. Osoby,

---

wej obowiązywało kryterium dochodowe, metrażowe i potwierdzony fakt zamieszkiwania na terenie m. Poznania.

które nabyły uprawnienie do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego lub mieszkalnego na podstawie poprzednio obowiązujących rocznych list, a których uprawnienia nie zostały zrealizowane w danym roku, zostają umieszczone na początku listy realizacyjnej na kolejny rok. Ponadto prezydent miasta ma prawo, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji ds. Opiniowania Projektów List, do umieszczenia na listach osób, którym należy udzielić pilnej pomocy mieszkaniowej.

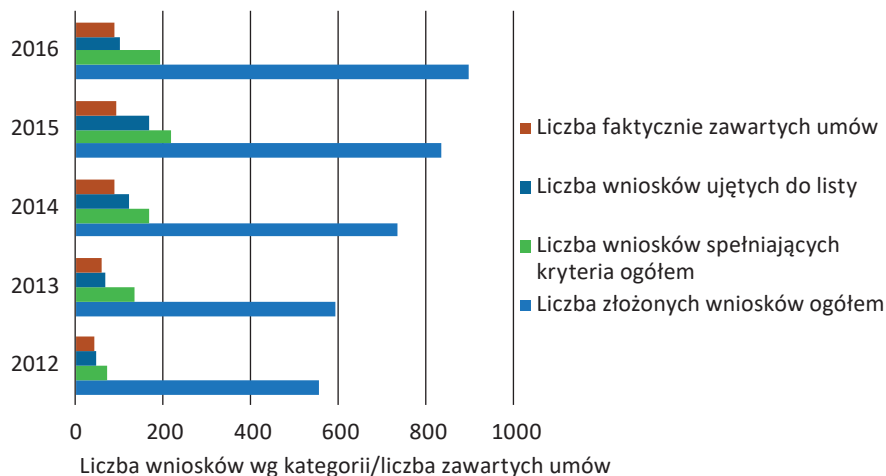
## 5. Zapotrzebowanie na mieszkania komunalne w Poznaniu w ujęciu ilościowym

Całkowity zasób mieszkaniowy miasta Poznania kształtuje się na poziomie około 12 400 lokali. Ewolucję zasobu w analizowanym okresie przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Zasób mieszkaniowy Poznania w latach 2012–2016

Zasób mieszkaniowy m. Poznania na koniec roku					
Rok	2012	2013	2014	2015	2016
Komunalne	13 100	12 833	12 775	12 571	12 388
W tym socjalne	864	1 130	1 231	1 306	1 260

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z ZKZL oraz BSL



Wykres 2. Wnioski o przydział lokali z mieszkaniowego zasobu miasta Poznania w latach 2012–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z ZKZL oraz BSL

W celu dokonania oceny wielkości formalnego zapotrzebowania na mieszkania komunalne w Poznaniu, wynikającego bezpośrednio z lokalnych zasad udzielania pomocy mieszkaniowej, pozyskano dane ze spółki Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych. Dane empiryczne obejmowały wszystkie wnioski złożone przez osoby ubiegające się o pomoc mieszkaniową ze strony miasta Poznania w latach 2012–2016. Uzyskane rezultaty analizy przedstawiono na wykresie 2.

Z wykresu 2 wynika, że w analizowanym okresie formalne zapotrzebowanie na mieszkania komunalne w Poznaniu (mierzone liczbą złożonych wniosków ogółem) sukcesywnie wzrastało – osiągając maksimum w 2016 roku<sup>3</sup> (898 podań). Podobne tendencje wykazywał do 2015 roku wskaźnik rzeczywistego zapotrzebowania na pomoc mieszkaniową od gminy, wyrażony liczbą wniosków spełniających przyjęte kryteria wynajmu mieszkań komunalnych. W 2016 roku liczba wniosków spełniających kryteria wyraźnie spadła, co miało związek ze zmianą zasad przydzielania lokali. Spadła też liczba lokali komunalnych w tym okresie – wskutek spadku liczby lokali odzyskanych w wyniku naturalnego ruchu ludności od 2013 roku, a także zaprzestania produkcji nowych lokali (w 2014 i 2015 roku nie oddano żadnych nowych lokali komunalnych do użytku, a w 2016 roku była to niewielka liczba 62 lokali). Stosując skalę względną, można stwierdzić, że liczba wniosków spełniających kryteria w badanych latach stanowiła przeciętnie od 13% (2012 r.) do 26% (2015 r.)<sup>4</sup> wszystkich podań. Porównując liczbę wniosków spełniających kryteria i liczbę podpisanych umów, można stwierdzić, że stopień zaspokojenia zapotrzebowania na mieszkania komunalne – wynikającego z przyjętych zasad udzielania pomocy mieszkaniowej miasta Poznania – był niedostateczny we wszystkich latach poddanych analizie. Bardzo wysoka liczba składanych wniosków o przydział lokali mieszkalnych i socjalnych z zasobu miasta Poznania w stosunku do liczby umów skierowanych do realizacji świadczy o tym, że lokalne kryteria świadczenia pomocy mieszkaniowej ze strony miasta Poznania są bardzo rygorystyczne.

Szczegółowe dane na temat struktury puli przyjętych wniosków o przydział lokalu komunalnego zaprezentowano w tabeli 3.

Z tabeli 3 wynika, że wnioski o przydział lokalu socjalnego, które spełniły lokalne kryteria alokacji, stanowiły zdecydowaną większość w ogólnej puli wniosków o przydział lokalu z zasobu gminy, spełniających kryteria przydziału. W 2012 roku aż 88% wniosków dotyczyło alokacji lokali socjalnych. Najmniej, bo 54%, wniosków dotyczyło przydziału lokalu socjalnego w 2014 roku.

<sup>3</sup> Ustalono, iż w 2017 roku liczba złożonych wniosków wzrosła do 966, jednakże w czasie sporządzania opracowania nie była znana liczba wniosków zrealizowanych.

<sup>4</sup> Dla porównania ocena formalnego zapotrzebowania na lokale komunalne w Olsztynie, przeprowadzona w latach 2001–2005 przez A. Muczyńskiego, wykazała, że liczba wniosków spełniających kryteria w badanych latach stanowiła przeciętnie od 60 do 70% ogólnej liczby złożonych podań.

Tabela 3. Zapotrzebowanie formalne na lokale mieszkalne i socjalne w Poznaniu w latach 2012–2017

Kategoria złożonych wniosków	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Liczba wniosków o lokal socjalny	345	327	398	398	503	417
Liczba wniosków o lokal socjalny spełniających kryteria	63	94	91	126	125	236
Liczba wniosków o lokal mieszkalny	211	266	332	332	395	439
Liczba wniosków o lokal mieszkalny spełniających kryteria	9	42	79	90	70	254
Liczba złożonych wniosków ogółem	556	593	735	835	898	966
Liczba wniosków spełniających kryteria ogółem	72	136	170	216	195	490
Liczba wniosków ujętych do listy	49	68	124	168	100	b.d.
Liczba faktycznie zawartych umów	42	59	87	93	88	b.d.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z ZKZL oraz BSL

Porównując liczbę wniosków spełniających kryteria i liczbę podpisanych umów, można stwierdzić, że stopień zaspokojenia zapotrzebowania na mieszkania komunalne – wynikający z przyjętych zasad udzielania pomocy mieszkaniowej miasta Poznania – był niedostateczny we wszystkich latach poddanych analizie. Warto jednak zauważyć, że proporcja podań skierowanych do realizacji w stosunku do liczby rodzin spełniających kryteria ogółem nie odbiega od średniej dla innych miast – w analizowanym okresie wyniosła od 43% w 2015 roku do 58% w 2014 roku (Korniłowicz, 2005).

## 6. Podsumowanie i wnioski

Wolumen oraz struktura zapotrzebowania na mieszkania komunalne w gminie miejskiej wynika z przesłanek natury formalno-prawnej związanych z wypełnianiem zadań statutowych gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej, jak również z przesłanek określanych uwarunkowaniami miejscowymi – 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 na przykład orzeczone eksmisje, rozbiórka i remont kapitalny budynku, klęska żywiołowa, katastrofa, pożar itp. Okoliczności tego typu są traktowane w sposób priorytetowy, gdyż ich lekceważenie stanowi naruszenie prawa i/lub naraża gminę na roszczenia odszkodowawcze. Z kolei druga grupa motywów jest rezultatem 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 Poznaniu umożliwiają sformułowanie następujących wniosków szczegółowych:

1. Badania potwierdziły, że w omawianym okresie rozmiary formalnego zapotrzebowania na mieszkania komunalne w Poznaniu wykazywały tendencję rosnącą. Świadczy o tym zarówno ogólna liczba wniosków o przydział lokali komunalnych, jak i liczba wniosków spełniających kryteria udzielenia pomocy mieszkaniowej ze strony miasta. Tendencję tę stwierdzono także w odniesieniu do liczby faktycznie zawartych umów najmu.
2. W strukturze zapotrzebowania na lokale mieszkalne z zasobu miasta Poznania dominowało zapotrzebowanie na lokale socjalne – tj. na lokale o obniżonym standardzie techniczno-użytkowym, przeznaczone do najmu na czas określony. Potwierdza to zarówno liczba złożonych wniosków na przydział lokali socjalnych i komunalnych (powszechnych), jak również liczba wniosków w obu kategoriach lokali gminnych spełniających kryteria przydziału w analizowanym okresie.
3. Liczby zawartych umów najmu lokali mieszkalnych z zasobu miasta Poznania kształtowały się na poziomie zaledwie 40–50% liczby wniosków spełniających kryteria udzielenia publicznej pomocy mieszkaniowej. Niedobór ten powoduje sukcesywne piętrzenie się niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych posiadających złe warunki mieszkaniowe i materialne. Stan ten świadczy o tym, że badana gmina nieskutecznie realizuje podjęte uchwały w zakresie przydziału mieszkań komunalnych i w niewielkim stopniu wywiązuje się z ustawowych zadań własnych w zakresie mieszkalnictwa.
4. Poprawa stopnia wywiązywania się gminy Poznań z obowiązkowych zadań własnych w sferze mieszkaniowej wymaga bardziej aktywnego podejścia władz miasta do lokalnej gospodarki mieszkaniowej. Niezbędne jest podjęcie skutecznych działań w zakresie poprawy stopnia wykorzystania istniejącego zasobu komunalnego (remonty i modernizacje, adaptacje lokali niemieszkalnych, system zamiany mieszkań), a także zwiększenie skali inwestycji komunalnych w drodze zakupu lub budowy lokali mieszkalnych, względnie podnajmu mieszkań z innych zasobów.
5. Wyniki przedstawionych badań empirycznych poza walorami poznawczymi posiadają także walory aplikacyjne, gdyż mogą być wykorzystane przy konstruowaniu wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy i w procesie jego realizacji.

## Bibliografia


- Andrzejewski A. (1979), *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa.
- Bryx M. (2001), *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Poltext, Warszawa.
- GUS (2011), *Narodowy Spis Powszechny*, Warszawa.
- Habitat for Humanity Poland (2015), *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Warszawa, [http://www.forummieszkanie.org/files/Mieszkalnictwo\\_w\\_Polsce\\_2015\\_HABITAT.pdf](http://www.forummieszkanie.org/files/Mieszkalnictwo_w_Polsce_2015_HABITAT.pdf) [dostęp: 20.12.2017].
- Kornilowicz J. (2005), *Wybrane elementy polityki mieszkaniowej*, „Problemy Rozwoju Miast. Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast”, nr 4, s. 48–53.
- Kotler Ph. (red.) (2009), *Marketing Management*, Pearson Education, Harlow.
- Lange O. (1959), *Ekonomia polityczna*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa (2016), *Narodowy Program Mieszkaniowy*, Uchwała Rady Ministrów z dnia 27.09.2016 r.
- Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (2012), niepublikowana ankieta przeprowadzona przez ministerstwo wśród samorządów gminnych.
- Muczyński A. (2008a), *Ocena formalnego zapotrzebowania na mieszkania komunalne w Olsztynie*, „Acta Scientiarum Polonorum”, nr 7(2), s. 35–46.
- Muczyński A. (2008b), *Ocena wielkości luki remontowej w zasobach komunalnych i wspólnotowych*, „Wycena – Wartość, Obrót, Zarządzanie Nieruchomościami”, nr 1(82), s. 23–28.
- Muczyński A., Turbaczewska A. (2013), *The concept of displacement of tenants in the management of housing stock*, „Real Estate Management and Valuation”, t. 21, nr 4, s. 26–35.
- Muzioł-Węclawowicz A. (2012), *Zapotrzebowanie na społeczne mieszkania czynszowe w Polsce w 2012 r.*, Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa.
- RedNet Consulting raport (2015), [http://rednetconsulting.pl/g/raporty\\_2012/publikacje/DEFICYT\\_MIESZKANIOWY\\_W\\_POLSCE.pdf](http://rednetconsulting.pl/g/raporty_2012/publikacje/DEFICYT_MIESZKANIOWY_W_POLSCE.pdf) [dostęp: 20.10.2017].
- Sejm RP (2010), *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.*, Warszawa.
- Sikora-Fernandez D. (2010), *Identyfikacja ograniczeń w efektywnym zarządzaniu komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w Łodzi – propozycje zmian*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica”, nr 243, s. 185–204.
- Sikora-Fernandez D. (2013), *Koncepcja „Smart City” w założeniach polityki rozwoju miasta – polska perspektywa*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica”, nr 290, s. 83–94.
- Suszyńska K. (2014), *Doświadczenia społecznego budownictwa mieszkaniowego w Szwecji i możliwości ich wykorzystania w polskiej praktyce*, niepublikowana rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań.
- Suszyńska K. (2016), *Nowy paradygmat zarządzania społecznymi zasobami mieszkaniowymi w Europie*, „Studia i Prace WNEiZ US”, nr 45(1), s. 49–60.
- Witakowski P. (red.) (2007), *Raport 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej*, praca zespołowa wykonana w trybie społecznym, Warszawa.
- Zaniewska H., Thiel M. (2005), *Mieszkania dla ubogich w Polsce w świetle rządowego programu pilotażowego*, „Problemy Rozwoju Miast. Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast”, nr 3, s. 5–23.

**Demand for Municipal Housing on the State and Local Level – Case Study**

**Abstract:** The aim of the paper was to estimate the formal level of demand for municipal flats in Poznań, Poland. The volume and structure of the demand were determined in the context of local regulations and criteria of granting housing aid to destitute households. The subject of the study was a population of households who applied for allocation of municipal flat from Poznań city housing stock in the years 2012–2016. The results of the quantitative analysis showed significant discrepancies between real demand for public rental housing and the potential of the city to meet these needs.

**Keywords:** municipal housing, municipal housing stock, demand, social housing stock

**JEL:** R21

	<p>© by the author, licensee Łódź University – Łódź University Press, Łódź, Poland.          This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY          (<a href="http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/">http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/</a>)</p>
	<p>Received: 2017-07-01; verified: 2017-12-18. Accepted: 2018-01-05</p>