

Dariusz Jarosz

POLSKIE DROGI DO MIESZKANIA W OKRESIE GOMUŁKOWSKIM (1956–1970)*

W pamięci społecznej Polaków gomułkowska polityka mieszkaniowa przetrwała bodaj najczęściej pod postacią symbolu tzw. ciemnej kuchni. To skojarzenie, aczkolwiek skrótowe, nie jest pozbawione ziarna prawdy. Polityka mieszkaniowa lat 1956–1970 to jednak problem dalece bardziej skomplikowany, wymagający głębokich badań źródłowych. Przedstawiane studium to efekt poszukiwań materiałów źródłowych, mogących odpowiedzieć na pytania o najpowszechniej stosowane drogi prowadzące do uzyskania mieszkania przez Polaków w tym okresie¹. Takie zadanie badawcze jest niemożliwe do wykonania bez charakterystyki ówczesnej polityki mieszkaniowej i sposobów jej realizacji.

Podstawą źródłową poczynionych ustaleń stały się niemal zupełnie niewykorzystywane wcześniej przez badaczy² materiały źródłowe, zgromadzone głównie w Archiwum Akt Nowych (AAN). Chodzi przede wszystkim o akta Związku Spółdzielni Mieszkaniowych i Budowlanych (ZSMiB), a następnie Centralnego Związku Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego (CZSBM) – instytucji, których rola w realizacji polityki mieszkaniowej systematycznie wzrastała. Ponadto wykorzystane zostały inne materiały archiwalne przechowywane w AAN, wśród których największą wartość dla podjętego tematu miały dokumenty Ministerstwa Gospodarki Komunalnej (MGK), Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (KC PZPR), Najwyższej Izby Kontroli (NIK). Ponadto pewne ciekawe informacje udało się odnaleźć w archiwaliach niektórych

* Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2007–2009 jako projekt badawczy.

¹ W swych rozważaniach ograniczam się do analizy dróg do mieszkania w mieście peerelowskim. Badanie tej problematyki w warunkach wiejskich wydaje się zadaniem wymagającym dodatkowej kwerendy, różnej od tej, którą przeprowadziłem.

² Chlubny wyjątek to praca Krzysztofa Madeja, *Spółdzielczość mieszkaniowa. Władze PRL wobec niezależnej inicjatywy społecznej (1961–1965)*, Warszawa 2003.

ministerstw dużych branży przemysłowych (szczególnie górnictwo i energetyka) i budowlanych. Kwerendę uzupełniają akta wybranych instytucji o zasięgu regionalnym oraz istniejąca, często trudno dostępna, literatura przedmiotu.

Gomułkowska polityka mieszkaniowa

Sprawa nowego kształtu budownictwa mieszkaniowego była przedmiotem rozważań w najwyższych gremiach kierowniczych PZPR. To tam zapadały najważniejsze ustalenia, potem „rozpisywane” na język konkretnych aktów prawnych i decyzji.

Stanowisko Władysława Gomułki w tej sprawie jest znane dzięki odpowiedniemu zapisowi w protokole posiedzenia Biura Politycznego KC PZPR z 26 września 1957 r.: „Tow. Wiesław stwierdził, że należy przystąpić do likwidacji obecnego systemu bezpłatnego otrzymywania mieszkań od państwa. Państwo powinno stopniowo się wyzbywać domów mieszkalnych. Właścicielami mieszkań powinni być w coraz większym stopniu sami mieszkańcy, czy to przez spółdzielnie, czy to przez budownictwo indywidualne. Przydział mieszkania państwowego powinien być związany z oszczędzaniem osób zainteresowanych, przede wszystkim młodzieży i osób wyżej zarabiających, co powinno pozwolić nagromadzić środki na pokrycie części kosztów budowy”. Wypowiadający się w tej sprawie uznali, że należy m.in. znacznie wzmóc sprzedaż spółdzielniom domów z nowego budownictwa, a także ze starego zasobu. Nie uznano za słuszny projekt ustawy o sprzedaży oddzielnych mieszkań w domach czynszowych. Biuro Polityczne wypowiedziało się za pobieraniem kaucji przy przydziale mieszkań, za odpłatnością za niektóre elementy wyposażenia mieszkania, za ograniczeniem wyposażenia i zmniejszeniem normatywów (ustalających m.in. wielkość lokali) oraz za ustaleniem znacznie wyższych czynszów od lokatorów sektora prywatnego. Biuro wyłoniło komisję do opracowania projektu uchwały w sprawie zasadniczych zmian polityki w tym zakresie, ze szczególnym uwzględnieniem zasady wkładu własnego przy otrzymaniu mieszkania³.

„Tezy w sprawie wytycznych polityki mieszkaniowej”, przygotowane przez tę komisję stały się przedmiotem dyskusji na posiedzeniu Biura Politycznego 20 stycznia 1958 r. Zgromadzeni zaakceptowali je i zdecydowali, że staną się one podstawą prac Rady Ministrów. Wzmiankowany dokument zawiera wiele ustaleń szczegółowych, których generalnym celem było zwiększenie obciążeń społecznych na rzecz budownictwa mieszkaniowego. Zgodnie z nim realizacja budownictwa mieszkaniowego odbywać się miała w kilku podstawowych formach.

³ Archiwum Akt Nowych (dalej – AAN), Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (dalej – KC PZPR), sygn. 1681, k. 87, Protokół nr 179 posiedzenia Biura Politycznego z dnia 26 IX 1957 r.

Budownictwo rad narodowych obejmowało budownictwo Zakładu Osiedli Robotniczych (ZOR) i tzw. budownictwo rozproszone. Było w całości finansowane z kredytów państwowych, a w przyszłości – z terenowych (miejskich) funduszy budownictwa mieszkaniowego, zasilanych z dotacji budżetu centralnego oraz wpływów lokalnych. Jego zadaniem miało być przede wszystkim dostarczenie mieszkań tym rodzinom, które nie posiadały środków na ich nabycie z budownictwa indywidualnego i spółdzielczego oraz nie korzystały z budownictwa przyzakładowego, a znajdowały się w szczególnie trudnych warunkach lokalowych.

Tzw. budownictwo przyzakładowe miało być realizowane w trzech podstawowych formach. Pierwsza z nich została nazwana „czystym budownictwem zakładowym”. W jego ramach wznoszone miały być mieszkania stanowiące własność zakładu pracy, lecz zarządzane przez radę zakładową. Obowiązywałyby w nich „w zasadzie” rygory utraty uprawnień do zamieszkiwania w razie zmiany miejsca pracy. Kolejna forma to robotnicza spółdzielnia mieszkaniowa (przyzakładowa lub międzyzakładowa). Źródłem finansowania miał być wkład własny członków w wysokości 15% wartości lokalu i bankowy kredyt zwrotny długoterminowy, a w przyszłości – zakładowy fundusz budownictwa mieszkaniowego. Na wkład własny członków mogły być zaliczone wpłaty z funduszu zakładowego z tym jednak, że indywidualny wkład członka spółdzielni nie mógł być niższy niż 5%. Mieszkania w tej formie miały być wynajmowane na ogólnych zasadach obowiązujących w spółdzielniach lokatorskich⁴, bez rygoru ich utraty w przypadku zmiany miejsca pracy. Przyzakładowe spółdzielnie budowlano-mieszkaniowe (własnościowe) miały służyć budowie domów jednorodzinnych i działać na ogólnych zasadach dla tego typu spółdzielni. Zakład pracy mógł udzielać im pomocy (tereny, materiały budowlane, środki transportowe i ewentualnie dodatkowy kredyt zwrotny z zakładowego funduszu mieszkaniowego); wkład własny członków miał wynosić minimum 20–30%. Istniejące do tego czasu tzw. budownictwo resortowe miało być w przyszłości realizowane wyłącznie w powyższych trzech formach, z wyjątkiem budownictwa mieszkaniowego dla pogotowia produkcyjnego.

Wreszcie w ramach spółdzielczego budownictwa powszechnego największym poparciem miały się cieszyć niewłasnościowe spółdzielnie mieszkaniowe. Pisano wręcz, że stanowią one „formę zastępującą budownictwo państwowe, jako stosującą się do standardów i norm kwaterunkowych obowiązujących w budownictwie państwowym”. Jako źródła finansowania tej formy budownictwa wskazywano wkład własny członków (10–15%) oraz kredyt zwrotny długoterminowy. Opłaty za mieszkanie obejmować miały pełną wysokość kosztów administracji, konserwacji i remontów oraz pożyczki. W przypadku spółdzielni budowlano-

⁴ Wyjaśnienie różnic między różnymi typami spółdzielni mieszkaniowych znajduje się w dalszej części tego studium.

mieszkaniowych (własnościowych), budujących domy wielomieszkaniowe z własnością mieszkań oraz osiedla domów jednorodzinnych, wkład własny członków miał wynosić 20–25%.

Tezy również zawierały propozycję wprowadzenia (od 1 kwietnia 1958 r.) obowiązku opłacania wkładu (kaucji) przez wszystkich nowych najemców w wysokości średnio 100 zł/m² powierzchni użytkowej (lecz nie więcej niż w wysokości dwóch zarobków miesięcznych osoby otrzymującej przydział). Kaucja obowiązywać miała w budownictwie mieszkaniowym rad narodowych oraz resortów, o ile nie były w nim zaangażowane środki własne.

Postanowiono również wprowadzić odpłatności za wyposażenie „ponadnormatywne” (za wannę i gazowy piecyk kąpielowy) zgodnie z rzeczywistymi kosztami.

Nowe wyższe stawki czynszowe miały objąć osoby zajmujące powierzchnię ponadnormatywną oraz podatników podatku obrotowego i dochodowego. Komorne miało być ściągane w sposób bardziej skuteczny (bez konieczności wchodzenia na drogę sądową). Zapowiadana regulacja (podwyżka) czynszu miała nastąpić w związku z planowaną generalną reformą cen, taryf i plac⁵.

Propagowaniu zasad udzielania pomocy dla budownictwa realizowanego ze środków własnych ludności służyła instrukcja Sekretariatu KC PZPR z marca 1958 r., oparta na uchwale IX plenum KC PZPR. Zgodnie z nią organizacje partyjne miały spowodować opracowanie przez rady zakładowe i rady robotnicze planu działania dla podjęcia przyzakładowego budownictwa mieszkaniowego. W tym celu należało przedyskutować z załogami przedsiębiorstw takie formy budownictwa mieszkaniowego, jak: domy należące do zakładu, a zarządzane przez radę zakładową, robotnicza spółdzielnia mieszkaniowa, powszechna spółdzielnia mieszkaniowa typu lokatorskiego, przyzakładowe budownictwo domków jednorodzinnych tam, gdzie to jest uzasadnione (np. na terenie szkód górniczych). W wypadku, gdy środki zakładu na ten cel były niewystarczające polecano rozważyć możliwość podjęcia budownictwa wspólnie z innym zakładami pracy. Wskazywano również na możliwość ewentualnego zakupienia przez przyzakładową robotniczą spółdzielnię budynku mieszkalnego, budowanego przez radę narodową. Zakłady miały podjąć niezwłocznie inicjatywę gromadzenia niezbędnych środków finansowych na zakładowy fundusz mieszkaniowy oraz powołać tam, gdzie istnieją ku temu warunki, komisję lub zespół dla uruchomienia przez zakład lub rozszerzenia istniejącej już produkcji materiałów budowlanych⁶.

⁵ AAN, KC PZPR, mikr. 2831, sygn. 1687, k. 38–43, Protokół nr 190 posiedzenia BP z dn. 20 stycznia 1958 r. (załącznik).

⁶ AAN, KC PZPR, mikr. 2831, sygn. 1688, k. 5 i nn. O zadaniach organizacji partyjnych w realizacji uchwał XI Plenum KC PZPR. Instrukcja Sekretariatu KC PZPR, Warszawa, marzec 1958 r.; zob. również: AAN, KC PZPR, sygn. 1684, k. 38–43, Konspekt zagadnień, dotyczących budownictwa i polityki mieszkaniowej w mieście.

Legislacja z tego okresu miała za zadanie stworzyć ramy prawne dla tej nowej polityki. Zdecydowano, że ingerencja państwa w stosunki mieszkaniowe będzie nieco mniejsza, niż w okresie stalinowskim. Jej zakres został ograniczony na podstawie ustawy z 28 maja 1957 r. (Dz.U. nr 31, poz. 131), która wyłączyła spod publicznej gospodarki lokale w domach spółdzielni budownictwa mieszkaniowego, domy jednorodzinne stanowiące własność osobistą lub spółdzielczą, lokale w małych domach mieszkalnych, jeżeli stanowiły one w dniu wejścia w życie ustawy odrębną własność różnych osób, bez względu na rok budowy. W 1958 r. ukazały się również przepisy regulujące zasady ustalania norm zaludnienia mieszkań w sposób bardziej liberalny niż poprzednio obowiązujące przepisy z 1951 r. (zarządzenie ministra gospodarki komunalnej z 12 kwietnia 1958 r. w sprawie zasad ustalania norm zaludnienia mieszkań⁷).

Zgodnie z partyjnymi decyzjami postanowiono przyspieszyć realizację ustawy z 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz.U. nr 31, poz. 132) i rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów z 31 lipca 1957 r. w sprawie zasad ustalania ceny domów mieszkalnych i gruntów budowlanych sprzedawanych przez państwo, sposobu spłaty należności, sposobu zaliczania na pokrycie ceny nakładów poczynionych przez nabywcę oraz kategorii osób korzystających z pierwszeństwa przy nabywaniu domów i gruntów (Dz.U. nr 44, poz. 204)⁸. Przedmiotem sprzedaży na tej podstawie były – na rzecz spółdzielni budownictwa mieszkaniowego – wszystkie rodzaje domów mieszkalnych (tj. domy wielomieszkaniowe, małe domy mieszkalne i domy jednorodzinne), a na rzecz osób fizycznych – domy jednorodzinne i lokale w małych domach mieszkalnych. Ustawa ustaliła, że domem jednorodzinnym jest dom albo samodzielna część domu bliźniaczego lub szeregowego o łącznej powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych nie przekraczającej 110 m². Domem jednorodzinnym był w rozumieniu prawodawcy także dom, który został wybudowany przed wejściem w życie ustawy, tj. przed 11 czerwca 1957 r., którego powierzchnia użytkowa przekraczała 110 m², jeśli składał się z nie więcej niż z sześciu izb. Na Ziemiach Zachodnich i na obszarze byłego Wolnego Miasta Gdańska mogły być sprzedawane domy jednorodzinne do ośmiu izb, o powierzchni użytkowej przekraczającej 110 m², jeśli ze względu na urządzenia miały one charakter domów jednorodzinnych. Ich sprzedaż wymagała uchwały właściwych prezydium wojewódzkich rad narodowych, względnie Prezydium Rady Narodowej miasta Wrocławia⁹.

⁷ „Monitor Polski” 1958, nr 26, poz. 158.

⁸ J. Kasperski, *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce w latach 1945–1956: zarys historyczny*, Warszawa 1979, s. 27–28.

⁹ AAN, Ministerstwo Gospodarki Komunalnej (dalej – MGK), sygn. 11/9, k. 1–15, Informacja w sprawie realizacji w okresie lat 1957–1964 ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych, listopad 1964 r.

Ważnym elementem wprowadzania w życie nowej polityki mieszkaniowej było uchwalenie ustawy z 30 stycznia 1959 r. prawo lokalowe (Dz.U. nr 10, poz. 59). Poza publiczną gospodarką lokalami uregulowało ono cywilne zagadnienia najmu lokali, objęte dotychczas kodeksem zobowiązań i dekretem o najmie lokali. Określało ono powinności wynajmującego i najemcy, wprowadzając m.in. obowiązek uiszczania – w przypadku najmu lokali mieszkalnych nowo wybudowanych lub odbudowanych (nadbudowanych) po 1 stycznia 1960 r. – kaucji zabezpieczającej utrzymanie lokalu mieszkalnego w należytym stanie. Przewidziano możliwość przejmowania w zarząd państwowy budynków stanowiących własność osób fizycznych i jednostek gospodarki społecznej, jeśli właściciel wcale nie zarządzał budynkiem lub sprawował zarząd w sposób nie-należyty, pociągający za sobą zagrożenie budynku. Prawo lokalowe z 1959 r. ustaliło m.in., że budynki spółdzielni mieszkaniowych, domy jednorodzinne i małe domy mieszkalne nie mogą być przyjmowane w zarząd państwowy. Nie przyznawało ono już prawa do uzyskania przydziału lokalu mieszkalnego, lecz ustalało, jakie osoby mogą otrzymać taki przydział. Była to bardzo istotna różnica w porównaniu okresem wcześniejszym. Zgodnie bowiem z prawodawstwem obowiązującym w latach 1945–1958 prawo uzyskania przydziału lokalu mieszkalnego przysługiwało wszystkim osobom, których zawód, wykonywana praca lub zajmowane stanowisko, bądź pobieranie nauki wymagały zamieszkiwania w danej miejscowości. Decydujące znaczenie miały takie okoliczności, jak trudne warunki mieszkaniowe oraz przydatność osoby ubiegającej się o przydział „do realizacji planowych zadań gospodarczych społecznych zakładów pracy lub funkcjonowania organów władzy państwowej”. Nie było natomiast planów zaspokajania potrzeb mieszkaniowych¹⁰.

Zasada ta została rozwinięta w nowelizacji prawa lokalowego z 1962 r., na skutek wprowadzenia zmian w polityce lokalowej po VIII plenum KC z 1961 r. Najpierw uchwały Rady Ministrów nr 239 (niepublikowana) i 240/61 (MP nr 52, poz. 227) z 4 lipca 1961 r. uregulowały zagadnienia związane z planowanym rozdziałem mieszkań w celu poprawy sytuacji tych grup ludności, które zamieszkiwały w najtrudniejszych warunkach (w pomieszczeniach niemieszkalnych lub lokalach nadmiernie zagęszczonych)¹¹. Jednocześnie wprowadzono ograniczenia

¹⁰ E. Ochendowski, *Prawo mieszkaniowe i polityka mieszkaniowa*, Toruń 1980, s. 64.

¹¹ Opierając się na ustalonych zasadach realizacji uchwał nr 239 i 240 Rady Ministrów niektóre rady narodowe miejscowości objętych publiczną gospodarką lokalami wprowadziły nowe przejściowe normy zaludnienia, w granicach od 5 do 7 m² powierzchni mieszkalnej na osobę. Zgodnie z zasadą ustaloną w tych uchwałach przejściowe normy zaludnienia dotyczyły jedynie mieszkań przydzielanych po ich wejściu w życie z jednoczesnym zagwarantowaniem praw nabytych osób, które mieszkania otrzymały już dawniej. Zasada ta była przestrzegana w uchwałach rad narodowych z wyjątkiem miejscowości województwa katowickiego, które zgodnie z pkt. 5 uchwały nr 21 Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Katowicach z 10 lipca 1961 r. wprowadziły przejściowe normy również dla dotychczasowych uprawnionych najemców, którzy utrzymywali się

w zakresie przydziału mieszkań ze względu na wysokość dochodu osób ubiegających się. W 1961 r. wprowadzono zasadę, że osoby, które uzyskają dochód wyższy niż określony w uchwałach dotyczących zasad przydziału mieszkań, nie mogą otrzymać przydziału z zasobu, którym dysponują terenowe organy administracji. Nowela z 29 czerwca 1962 r. (Dz. U. nr 30, poz. 170) wprowadziła przepis prawny, że Rada Ministrów może ustalać ogólne zasady polityki mieszkaniowej i że przydział lokali mieszkaniowych następuje na podstawie listy wskazującej osoby, które w określonym terminie powinny go otrzymać. Projekt listy miał być podawany do publicznej wiadomości w celu umożliwienia zgłoszenia do niego uwag i zastrzeżeń. Oznaczało to, że nie wysoka przydatność w zakładzie pracy, ale trudna sytuacja materialna stała się jedną z determinant decydujących o przydziale lokalu.

Jednocześnie, zgodnie ze wzmiankowanymi tezami komisji partyjnej, wprowadzono obowiązek uiszczenia opłat na rzecz funduszu mieszkaniowego za urządzenia techniczne (instalację wodociągową, kanalizacyjną, elektryczną, centralnego ogrzewania, gazową, łazienkę) uzyskiwane przy zamianie lokali. Postanowienia miały wyeliminować handel mieszkaniami pod pozorem ich zamiany. Przez ograniczenie instytucji mieszkań służbowych i zniesienie mieszkań zakładowych zwiększył się zakres lokali poddanych publicznej gospodarce¹².

Prawo lokalowe z 1959 r. nie rozwiązało sprawy czynszów, lecz upoważniło Radę Ministrów do wydania rozporządzenia ustalającego ich wysokość. Decyzja o ich podwyżce zapadła na posiedzeniu Biura Politycznego KC 12 marca 1965 r.¹³ Rząd dopiero 20 lipca 1965 r. wydał odpowiednie rozporządzenie. Ta pierwsza powojenna podwyżka tylko na krótki okres zbliżyła przeciętne czynsze za mieszkanie najmowane do opłat za lokatorskie mieszkanie spółdzielcze¹⁴.

Decyzja o tym, że podstawową formą zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych Polaków staną się spółdzielnie mieszkaniowe skutkowałą konkretnymi decyzjami, tworzącymi ramy organizacyjno-prawne dla ich funkcjonowania.

Ustawa z 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach w art. 135 par. 1 wymieniała trzy formy spółdzielni budownictwa mieszkaniowego: spółdzielnie mieszkaniowe, spółdzielnie budowlano-mieszkaniowe oraz spółdzielcze zrzeszenia budowy

z innych źródeł niż wynagrodzenie za pracę, z renty lub stypendium – z wyjątkiem rzemieślników, lub osób pozostających we wspólnym gospodarstwie z wymienionymi osobami. Zob. Archiwum Ruchu Zawodowego (dalej – ARZ), Centralna Rada Związków Zawodowych (dalej – CRZZ) Wydział Socjalny, sygn. 219/6, Informacja Komisji Budownictwa Mieszkaniowego CRZZ o realizacji zadań budownictwa mieszkaniowego w świetle wniosków zgłoszonych na plenarnych posiedzeniach WKZZ-tów, dotyczących wykonania uchwały Prezydium CRZZ z dnia 18 lipca 1961 r.

¹² E. Ochendowski, *op.cit.*, s. 31–33, 65.

¹³ AAN, KC PZPR, mikr. 2895, sygn. 1733, k. 262, Protokół nr 13 posiedzenia BP w dniu 12 marca 1965 r.

¹⁴ E. Ochendowski, *op.cit.*, s. 89–95; H. Kulesza, *Wydatki ludności na mieszkanie*, Warszawa 1989, s. 13.

domów jednorodzinnych. Te ostatnie były zawiązywane tylko na okres realizacji budowy domów i do czasu dokonania ostatecznych rozliczeń. Potem prawa własności były przenoszone na poszczególnych członków. Dwie pierwsze formy różniły się treścią spółdzielczego prawa do lokalu. W przypadku spółdzielni mieszkaniowych, potocznie zwanych lokatorskimi, prawo to sprowadzało się do używania przydzielonego lokalu, było niezbywalne (nie można go było sprzedać, darować, rozporządzać poprzez testament); nie wchodziło w skład masy spadkowej; nie podlegało egzekucji, tj. mogło być odebrane członkowi w postępowaniu egzekucyjnym, sądowym czy administracyjnym. Wygasało w przypadku ustania członkostwa z jakichkolwiek przyczyn. W tym wypadku pierwszeństwo przyjęcia i uzyskania spółdzielczego prawa do lokalu po byłym członku przysługiwało jego małżonkowi, dzieciom lub innym bliskim osobom, o ile zamieszka- li z im razem.

Spółdzielcze prawo do lokalu typu własnościowego, charakterystyczne dla spółdzielni budowlano-mieszkaniowych, obejmowało prawo używania lokalu oraz rozporządzania nim. Było ono zbywalne (członek mógł nim rozporządzać), dziedziczne, wchodziło więc w skład masy spadkowej, jeśli spadkodawca nabył je przed śmiercią; podlegało egzekucji. Stanowiło ograniczone prawo rzeczowe na nieruchomości spółdzielczej; mogło być wpisane w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości spółdzielczej. Było ono pochodne od członkostwa w spółdzielni. Dlatego rozporządzanie nim mogło nastąpić tylko na rzecz osoby, która uzyskała lub uzyska takie członkostwo. Również spadkobierca uzyskiwał to prawo poprzez dziedziczenie, jeśli został przyjęty w poczet członków spółdzielni¹⁵.

Dla rozwoju spółdzielczości mieszkaniowej istotne znaczenie miało również wprowadzenie uchwałą Rady Ministrów nr 122 z 22 maja 1965 r. w sprawie zapewnienia dalszych warunków rozwoju spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego – instytucji kandydata na członka spółdzielni, jako sposobu zmniejszenia coraz dłuższej kolejki mieszkaniowej¹⁶. Chodziło również o ściągnięcie od ludności środków pieniężnych dla państwa. Zgodnie bowiem z uchwałą jednym z podstawowych warunków zostania członkiem spółdzielni miało być zgromadzenie wkładu mieszkaniowego lub zaliczki na wkład budowlany w ustalonej wysokości. Pozostawiała ona tak wiele możliwości obejścia zasady wiązania stażu kandydackiego z prawem do określonej kolejności otrzymania mieszkania, że tylko w teorii czas zapisania się do spółdzielni determinował termin przydziału¹⁷.

Temu ograniczaniu ponoszonych przez państwo kosztów budownictwa mieszkaniowego służyły również zmiany kryteriów uprawniających do otrzymania mieszkania z zasobów rad narodowych (kwaterunkowego). W zatwierdzonych

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ K. Madej, *op.cit.*, s. 127.

¹⁷ A. Maliszewski, *Ewolucja myśli i społeczno-ekonomiczna rola spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce*, Warszawa 1992, s. 107.

przez Biuro Polityczne KC PZPR w marcu 1965 r. „Założeniach rozwoju spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego 1966–1970” stwierdzano, że przesunięcie zgodnie z decyzją Biura z 9 grudnia 1964 r. 260 tys. izb z budownictwa rad narodowych na budownictwo spółdzielcze, w stosunku do wstępnych założeń planu na lata 1966–1970, spowoduje dalsze zmiany w strukturze uspołecznionego budownictwa mieszkaniowego. W tej sytuacji prezydium rad narodowych powinny obniżyć górną granicę dochodu na członka rodziny, uprawniającą do uzyskania mieszkania z budownictwa państwowego z 1500 zł na 800 zł z dopuszczalnością przekroczenia 1000 zł w uzasadnionych przypadkach, jak np. trudne warunki materialne spowodowane chorobą¹⁸.

Decyzja w tej sprawie znalazła wyraz w uchwale nr 123 Rady Ministrów z 22 maja 1965 r.¹⁹ Oznaczało to jednocześnie, że wnioski dotychczas uprawnionych do otrzymania mieszkań tzw. komunalnych, z grupy dochodowej powyżej nowego, niższego minimum (800–1000 – 1500 zł) zostały poddane ponownej weryfikacji, a część z nich zakwalifikowano do otrzymania mieszkania na zasadach spółdzielczych, przy zastosowaniu pewnych ułatwień (zwolnienie ze stażu kandydackiego)²⁰.

Dla polityki mieszkaniowej okresu gomułkowskiego charakterystyczne było nie tylko odejście od modelu dotacyjnego (opartego na dominującej roli państwa, centralnym finansowaniu oraz kierowaniu gospodarką mieszkaniową, przy jednoczesnej reglamentacji rozdziału mieszkań²¹), ale również drastyczne oszczędności w budownictwie. Uzasadnienie dla nich zostało przedstawione przez Gomułkę w trakcie V plenum KC PZPR w czerwcu 1960 r.

Jak stwierdził w swym wstępnym przemówieniu przywódca partii w latach 1961–1965 „przybędzie nam około 945 tys. osób w wieku produkcyjnym, a w następnej pięcioletce około 1,5 mln. Ponieważ przyrost ludności rolniczej powinniśmy zatrudnić w zawodach pozarolniczych zaostreć się będzie pytanie: czy inwestując w przemysł należy inwestować w postęp techniczny i związany z tym wzrost wydajności pracy, oraz spadek kosztów wytwarzania, czy też należy inwestować w postęp techniczny i związany z tym wzrost wydajności pracy, oraz

¹⁸ AAN, KC PZPR, mikr. 2895, sygn. 1733, k. 296–300, Założenia rozwoju spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego 1966–1970.

¹⁹ AAN, Najwyższa Izba Kontroli (dalej – NIK), sygn. 52/52, NIK, k. nlb., Zespół Administracji i Gospodarki Komunalnej, Realizacja przydziałów mieszkań przez spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego dla osób kierowanych przez prezydium rad narodowych, Warszawa, czerwiec 1967 r.

²⁰ AAN, Centralny Związek Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego (dalej – CZSBM), sygn. 5/8, k. 39–42, NIK Zespół Administracji Terenowej i Gospodarki Komunalnej, Sprawozdanie z kontroli przydziałów mieszkań przez spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego dla osób skierowanych przez prezydium rad narodowych, Warszawa, styczeń 1968 r.

²¹ K. Krzekotowska, *Prawo mieszkaniowe. Stan prawny na dzień 1 marca 1988*, Warszawa 1988, s. 11.

spadek kosztów wytwarzania, czy też należy inwestować pod kątem zatrudnienia największej ilości ludzi? W najbliższej pięciolatce problem ten może być w zasadzie rozwiązany przy utrzymaniu kierunku inwestycji obliczonego na rozwój postępu technicznego w całym przemyśle, natomiast w latach 1966–1970 jego rozwiązanie stanie się szczególnie trudne. W polityce inwestycyjnej zawsze musimy kierować się zasadą postępu technicznego w przemyśle, szczególnie w przemyśle ciężkim i przemyśle budowy maszyn. Tym niemniej stanie przed nami konieczność inwestowania również dla zwiększenia zatrudnienia nawet kosztem postępu technicznego”. Gomułka twierdził, że „trzeba się liczyć z trudnościami zatrudnienia w zawodach pozarolniczych całego przyrostu ludności w wieku produkcyjnym”. Ta diagnoza posłużyła mu do ataku na dostojników Kościoła katolickiego w Polsce, którzy mieli wykazywać kompletną ignorancję rzeczywistości, bo „zwalczają zaciekle świadome macierzyństwo i głoszą, że Polska powinna mieć 80 milionów mieszkańców. Aby wyżywić 80 milionów ludzi przy utrzymaniu bieżącego poziomu spożycia wystąpiłaby u nas konieczność podniesienia plonów czterech zbóż do poziomu 40,5 q z jednego hektara, lub importu około 26 milionów ton zboża rocznie. [...] dla nowych 50 milionów mieszkańców naszego kraju przy utrzymaniu obecnego wskaźnika zagęszczenia mieszkań, trzeba by wybudować ponad 27 milionów izb, czyli ok. 15 razy więcej niż wybudujemy w bieżącej pięciolatce”.

W dalszej części swego wystąpienia I sekretarz KC PZPR dokonał analizy budownictwa mieszkaniowego w Polsce. Konkluzja tych wywodów była pesymistyczna: gospodarka zasobami mieszkaniowymi zarządzanymi przez rady narodowe przynosiła deficyt, który w 1956 r. wyniósł 1450 mln zł, a w r. 1959 wzrósł do 1720 mln zł. „W proponowanych przesunięciach środków inwestycyjnych na przyszłą pięciolatkę uszczuplone zostały [...] nakłady na budownictwo mieszkaniowe”. Oznaczała to, że należało zbudować wcześniej zaplanowaną liczbę izb mieszkalnych przy zmniejszonej dotacji budżetowej. „Można tę ilość wybudować, jeżeli zostaną wykorzystane wszystkie możliwości obniżenia kosztów budowy. Rezerwy w tej dziedzinie są poważne. Trzeba również przechodzić szerokim frontem na budownictwo w ramach spółdzielń mieszkaniowych, gromadzić na ten cel poważniejsze środki własne członków”²².

Gomułce sekundowali inni działacze partyjni piętnujący przypadki „rozrzutności” w budownictwie mieszkaniowym. Julian Tokarski podawał jako negatywny przykład budowę w Tarnobrzegu osiedla składającego się z budynków o trzech kondygnacjach, o dwóch klatkach schodowych, „systemem rozrzuconym”: „Na czym polega rozrzutność tego budownictwa? Przede wszystkim parter wykorzystywany jest prawie całkowicie nie pod mieszkania, a umieszczane są w nim

²² AAN, KC PZPR, sygn. III/29, k. 21, Stenogram V plenarnego posiedzenia Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, 21 czerwca 1960 r.

pomieszczenia dla przechowywania motocykli, wózków dziecięcych, izba dla magazynowania sprzętu dozorczy oraz znajduje się tam jeszcze jeden pokój dla bliżej nieokreślonych celów. Domy posiadają tylko lokale dwupokojowe z kuchnią z tym, że metraż jednego z tych pokoi wynosi ponad 20 m² powierzchni, drugiego pokoju ponad 16 m², każda łazienka jest wyłożona glazurą na wysokość dorosłego człowieka. Nie ulega wątpliwości, że takie osiedle jest ładne i wygodne. Ale w naszych konkretnych warunkach dużego głodu mieszkaniowego takie budownictwo jest za drogie²³. Inny uczestnik obrad Jerzy Bogusz mówił wprost: „Wykorzystanie większości wskazanych tu przykładowo rezerw w akcji rewizji inwestycji oznacza – nie boimy się tego powiedzieć otwarcie – ograniczenie wygód mieszkańców nowych domów”²⁴.

W konkluzji dyskusji stwierdzono m.in., że przejrzienia wymagają założenia budownictwa mieszkaniowego „przede wszystkim z punktu widzenia wykorzystania uzbrojenia terenów, intensyfikacji zabudowy zarówno od strony wysokości, jak i jej gęstości. Wciąż jeszcze zachodzą wypadki nieuzasadnionych wyburzeń budynków. Obok nowych bloków w nowych osiedlach mogą istnieć przez wiele lat stare domy, jeśli nadają się jeszcze do użytku”. Zebrani wypowiedzieli się przeciwko przekraczaniu normatywów projektowania i zmniejszania efektów inwestycyjnych przez podnoszenie normy kwaterekowej na jednego mieszkańca. „Drogą do zmniejszenia zakresu robót budowlanych jest często projektowanie jednego większego budynku zamiast szeregu mniejszych, lepsze wykorzystywanie powierzchni produkcyjnych przy redukowaniu do minimum powierzchni i przestrzeni nieużytecznych”. Opowiedziano się za zwiększeniem współczynnika zabudowy terenu, zmniejszeniem do minimum przestrzeni wolnych oraz za koniecznością szerszego stosowania projektów typowych budynków. W zakresie wykonawstwa budowlanego oszczędności zamierzano szukać w doskonaleniu budownictwa „z wielkowymiarowych prefabrykatów, zwłaszcza wielkopłytowych” oraz w zmniejszeniu zużycia stali w inwestycjach budowlanych²⁵.

Tendencje do oszczędzania na mieszkaniach znalazły wyraz przede wszystkim w przyjęciu nowych normatywów projektowania, określających wielkość powstających mieszkań (tablica 1.).

²³ *Ibidem*, k. 158.

²⁴ *Ibidem*, k. 202–203.

²⁵ *Ibidem*, k. 338–392.

Tablica 1

Normatywne wielkości mieszkań w m²

Data normatywu	P		PK	2PK	3PK	4PK	
10.09.1947	22,0		35,0	41,0	48,0	58,0	
6.02.1954	18,0–22,0		28,0–39,0	41,0–50,0	51,0–58,0	59,0–66,0	
	M–1	M–2	M–3	M–4	M–5	M–6	M–7
20.08.1959	17,0–20,0	24,0–30,0	33,0–38,0	42,0–48,0	51,0–57,0	59,0–65,0	67,0–71,0
4.06.1960	18,5	27,0	35,5	45,0	54,0	62,0	69,0

Źródło: A. Basista, *Betonowe dziedzictwo. Architektura w Polsce czasów komunizmu*, Warszawa–Kraków 2001, aneks 4, tab. 9.

Normatywy narzucały nie tylko wielkość mieszkania, ale również ustalały standard jego wyposażenia i koncepcję rozwiązania przestrzennego. Ustalając normatyw w 1959 r. przyjęto założenie, że wszystkie budynki będą zaopatrzone w wodociąg, kanalizację i elektryczność, a wszystkie mieszkania – w wodociąg, WC i łazienkę. Podłączenie do sieci gazowej uzależniono od warunków lokalnych, a centralne ogrzewanie wprowadzono jako obowiązujące w budynkach liczących pięć i więcej kondygnacji. Odrębne standardy urbanistyczne określały zarówno intensywność zabudowy jak i niezbędne urządzenia osiedlowe²⁶.

Decyzje V plenum zmieniły te ustalenia. Niemal natychmiast stały się one przedmiotem konkretnych decyzji podejmowanych przez odpowiednie instytucje. Świadczy o tym choć dyskusja na posiedzeniu Kolegium Ministerstwa Gospodarki Komunalnej 11 lipca 1960 r. nad wytycznymi dla biur projektów, wynikającymi z realizacji uchwał partyjnego plenum. W zachowanym protokole tego posiedzenia czytamy m.in.: Powinny one zgłaszać najlepsze swe opracowania indywidualne bezpośrednio do biura kierującego typizacją po dokonaniu ich szczegółowej selekcji wraz z wnioskami o uznanie ich za typowe.

Postulowano przyjęcie zasady, że rozwiązania projektowe winny opierać się przede wszystkim na stosowaniu urządzeń i maszyn produkowanych w kraju. Ponadto polecano ograniczyć wysokość budynków mieszkalnych, przyjmując jako optymalne 4–5 kondygnacji, „które traktuje się jako ekonomiczne”. Budynki wysokości 6–7 kondygnacji uznawano za najmniej ekonomiczne: „należy zaniechać ich stosowania”. Budynki wysokości 8–10 kondygnacji dopuszczano „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Ponadto zgodnie z zapadłymi decyzjami należało ograniczyć podpiwniczenia domów mieszkalnych i administracyjno-biurowych. Dopuszczano częściowe podpiwniczenie w niezbędnych rozmiarach na umieszczenie „przechowalni warzyw oraz na przechowanie 5-mie-

²⁶ A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987, s. 358–360.

sięcznego zapasu opału w domach wyposażonych w piece i kuchnie węglowe”. Obowiązującym rozwiązaniem konstrukcyjnym miał być stropodach. Ponadto zdecydowano o ograniczeniu liczby i powierzchni projektowanych balkonów i loggi. W budynkach o wysokości poniżej sześciu kondygnacji nie należało odłączyć wind i zsyków do śmieci. Nakazywano przestrzegać średniej wielkości mieszkań wynoszącej 44 m².

Wytyczne szczegółowe w odniesieniu do budownictwa jednorodzinnego w układzie budynków wolnostojących lub bliźniaczych zakładały tylko częściowe uzbrojenie terenu, obejmujące sieć ulic, sieć elektryczną oraz odpowiednią liczbę studni do użytku publicznego. „W pewnych przypadkach – stwierdzano w cytowanym dokumencie – studnie użytku publicznego mogą być zastąpione przez studnie budowane przez zainteresowanych we własnym zakresie”.

Stwierdzano ponadto, że powierzchnie mieszkań powinny być budowane nie tylko zgodnie z obowiązującym normatywem, ale również należało dążyć do uwzględnienia jego dolnej granicy (M-1 – 17 m², M-2 – 24 m², M-3 – 33 m², M-4 – 42 m², M-5 – 51 m², M-6 – 59 m², M-7 – 67 m²). Ograniczenia te miały również objąć projekty mieszkań spółdzielczych. Ich skromne rozmiary powinny być rekompensowane „nieco wyższym” standardem wyposażenia niż to miało miejsce w budownictwie państwowym. Ograniczeniom miało ulec podpiwniczenie domów mieszkalnych. Zakazywano stosowania balkonów o dużym zużyciu stali, wprowadzano jako obowiązujące pokrycie podłóg z tworzyw sztucznych. Należało zaniechać stosowania wykładania powierzchni ścian kuchennych i łazienkowych „płytkami zmywalnymi i nienasiąkliwymi” oraz obudowywania zlewozmywaków szafką drewnianą²⁷.

Zasady te znalazły odzwierciedlenie w planowaniu gospodarczym na lata 1961–1964 zgodnie z uchwałą Rady Ministrów z 13 czerwca 1961 r. w sprawie przykładowo-oszczędnego budownictwa mieszkaniowego. Powołano urząd Pełnomocnika do Spraw Przykładowo Oszczędnego Budownictwa Mieszkaniowego, którym został Roman Piotrowski²⁸.

W 1964 r. wprowadzono przepisy o drugim, gorszym w stosunku do ustalonego normatywami z 1959 r. standardzie budowlanym – tzw. podstawowym, w przeciwieństwie do „podwyższonego” (z 1959 r.)²⁹.

Rygorom nowego porządku budowy mieszkań poddano również spółdzielczość mieszkaniową, która zgodnie z uchwałą nr 17 Rady Ministrów z 15 stycznia 1963 r. w sprawie realizacji budownictwa oszczędnego w latach 1963–1965 miała

²⁷ AAN, MGK, sygn. 1/5, k. nlb., Wytyczne w sprawie zadań biur projektów wynikających z realizacji Uchwał V plenum KC PZPR (załącznik do zarządzenia MGK, dyskutowany na posiedzeniu Kolegium MGK 11 lipca 1960 r.).

²⁸ AAN, MGK, sygn. 1/8, k. 103, Protokół posiedzenia Kolegium Ministerstwa Gospodarki Komunalnej, które odbyło się 20 września 1961 r.

²⁹ A. Andrzejewski, *op.cit.*, s. 358–360.

oddać do użytku w latach 1964–1965 budynki oszczędne o 1011,5 m² pow. użytkowej. W wyniku przejścia na nowe normatywy projektowania oraz dostosowania struktury budowanych mieszkań do wielkości rodzin członków na nie oczekujących, przeciętna wielkość mieszkań oddanych do użytku w 1963 r. w spółdzielczym budownictwie wielorodzinnym uległa dalszemu zmniejszeniu (1961 – 47,7 m², 1962 – 46,1 m², 1963 – 43,8 m²)³⁰. W 1964 r. spółdzielczość została zobowiązana do oddania 30% „zadań rzeczowych” wykonanych jako budownictwo oszczędnościowe, a wygospodarowane w ten sposób środki miały być przeznaczone na dodatkowe mieszkania³¹. Nowe standardy urbanistyczne wprowadzone w 1964 r. cechowały się większą intensywnością zabudowy, co oznaczało m.in. niedostateczną izolację od hałasów zewnętrznych, szczupłość terenów niezabudowanych, przeznaczonych dla rekreacji, niedostateczną liczbę miejsc postojowych dla samochodów³².

Ten kierunek myślenia został potwierdzony przez Biuro Polityczne w trakcie dyskusji nad kierunkami rozwoju budownictwa mieszkaniowego w latach 1966–1970, jaka odbyła się 9 grudnia 1964 r. W notatce będącej podstawą debaty przypomniano, że uchwała IV Zjazdu PZPR zakładała wybudowanie w latach 1966–1970 2800–2900 tys. izb, przy łącznych nakładach 108 mld zł. Ponadto podkreślono inne zapisy uchwały zjazdowej, mówiące o tym, że rozwój budownictwa spółdzielczego mieszkaniowego ma doprowadzić do tego, aby udział tego budownictwa w stosunku do całego programu wzrósł z 20% w 1965 r. do 60% w 1970 r., oraz nakazujące dalsze obniżanie kosztów budowy w celu osiągnięcia poziomu cen niższego od obowiązującego dotychczas w budownictwie oszczędnym. Zgodnie z przygotowywanym wówczas projektem uchwały rządowej, w latach 1966–1970 udział poszczególnych rodzajów budownictwa we wznoszeniu nowych izb mieszkalnych miał w miastach wynieść: w przypadku rad narodowych – 26%, budownictwa zakładowego – 12,8%, spółdzielczego – 43,2%, indywidualnego – 18,0%. W wyniku założeń dalszego obniżania kosztów budownictwa mieszkaniowego przyjęty w projekcie wzrost miejskiego budownictwa uspołecznionego o 19,3% miał być osiągnięty przy równoczesnym wzroście nakładów inwestycyjnych na nie tylko o 4,7%. Projekt przewidywał zwiększenie rozmiarów budownictwa spółdzielczego w latach 1966–1970 o 934 tys. izb mieszkalnych (14 mln m² powierzchni użytkowej), tj. o 256,8% w stosunku do przewidywanego wykonania w latach 1961–1965. W 1970 r. ten udział powinien wynieść 60%. Podstawą rozwoju spółdzielczości mieszkaniowej miały być:

³⁰ AAN, CZSBM, sygn. 19/7, k. 30–31, Sprawozdanie z działalności spółdzielczości mieszkaniowej w latach 1961–1963, Warszawa 1964.

³¹ AAN, CZSBM, sygn. 1/210, k. 242–247, Protokół z plenarnego posiedzenia Rady CZSBM odbytego dnia 21 września 1962 r.

³² AAN, CZSBM, sygn. 1/217, k. nlb., Informacja CZSBM w sprawie jakości spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego, Warszawa, luty 1969 r.

– budownictwo realizowane przy pomocy kredytów budżetowych, przeznaczone na cele rozwojowe przemysłu, dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych podstawowej kadry nowych zakładów pracy lub zakładów zwiększających zmianowość. Zakładano, że budownictwo to zaspokoi w latach 1966–1970 potrzeby rozwojowe przemysłu w zakresie nowych mieszkań w około 50%;

– budownictwo realizowane przy pomocy środków finansowych zakładów pracy, udzielonych z zakładowych funduszy mieszkaniowych na poprawę warunków mieszkaniowych załóg. Planowano, że spółdzielczość mieszkaniowa wykorzysta w latach 1966–1970 około 7,5 mld zł, czyli około 70% zakumulowanych zakładowych funduszy mieszkaniowych;

– zwiększenie środków własnych ludności w finansowaniu spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego (spłata kredytów, wkłady początkowe). W związku z tym postulowano podwyższenie w spółdzielniach mieszkaniowych typu lokatorskiego początkowego wkładu mieszkaniowego do 20% w standardzie podstawowym oraz 25–30% w standardzie wyższym (dotychczas wynosił 15%). W spółdzielniach budowlano-mieszkaniowych (własnościowych) wkład miał ulec zwiększeniu do 45% kosztów budowy w standardzie podstawowym i do 50–60% w standardzie wyższym. O ich wysokości miały decydować prezydya WRN, zależnie od wielkości miasta, atrakcyjności lokalizacji i możliwości finansowych ludności. Ze względu na założoną obniżkę kosztów w budownictwie spółdzielczym wysokość wkładu początkowego członków spółdzielni lokatorskich w budownictwie pięciokondygnacyjnym w standardzie podstawowym miała pozostać na dotychczasowym poziomie. W standardzie wyższym bezwzględna kwota wkładu początkowego miała być wyższa o około 48–77%.

Wobec ograniczenia grupy ludności, uprawnionej do korzystania z budownictwa państwowego z powodu przyjęcia nowych kryteriów dochodowych, uprawniających do tego typu mieszkań zakładano, że automatycznie znacznie powiększy się liczba zainteresowanych spółdzielczym budownictwem mieszkaniowym. Miało być to możliwe ze względu na poważną obniżkę kosztów budowy mieszkań przy jednoczesnym nie podwyższaniu, w standardzie podstawowym, w kwotach bezwzględnych, pierwotnego wkładu mieszkaniowego i wobec obniżenia miesięcznych rat spłaty zaciąganych pożyczek. W standardzie podstawowym miało być zrealizowanych 25% izb z budownictwa spółdzielczego, w wyższym – 60%. Pozostałe 15% miało stanowić budownictwo niskie w standardzie podstawowym (na terenach nieuzbrojonych). „Przy lokalizacji na terenach uzbrojonych – czytamy w cytowanym dokumencie – budynki, realizowane w standardzie podstawowym, w większości będą posiadały doprowadzone podejścia wodociągowo-kanalizacyjne do poszczególnych mieszkań, oraz możliwość wydzielenia pomieszczeń na urządzenia łazienkowe, co pozwoli w przyszłości na pełne wyposażenie tych mieszkań. Stan wyposażenia mieszkań o standardzie podstawowym będzie mógł być polepszony pod warunkiem nieprzekraczania normatywnego

kosztu budowy 1 m² pow. użytkowej mieszkań, ustalonego dla tego standardu”. Wspomniane wcześniej budownictwo niskie na terenach nieuzbrojonych (ok. 140 tys. izb) miało być przeznaczone głównie dla pracowników dużych zakładów przemysłowych, którzy będą chcieli budować domy jednorodzinne na peryferiach miast: „W wielu przypadkach pracownicy ci stanowią grupę ludności imigrującą ze wsi do miast, która to ludność posiada często niezbędne środki na realizację budownictwa indywidualnego i której, przez realizację budownictwa niskiego, stworzy się warunki bytowe odpowiadające (mały ogródek przydomowy, możliwość hodowli zwierząt domowych itp.)”. Zachęcić ich miały dobre warunki kredytowania³³. Większość z tych zasad została skodyfikowana w uchwałach rządowych z 22 maja 1965 r.³⁴

Jak się wydaje, nowe zasady budownictwa mieszkaniowego budziły wątpliwości wśród podmiotów zmuszonych do ich realizacji. Świadczą o tym choćby zapisy dyskusji na posiedzeniach Rady CZSBM. Przedmiotem krytyki była koncepcja budowy mieszkań w dwóch różnych standardach. Jak stwierdził jeden z członków tego gremium w 1962 r. „Nie można członkom powiedzieć, że 30–40% otrzyma mieszkania oszczędne, a pozostali lepsze”. Lepiej, aby mieszkania miały jednakowy standard wyposażeniowy³⁵. W 1966 r. w trakcie dyskusji na posiedzeniu Rady pojawiły się głosy krytykujące ciemne kuchnie, zmniejszanie odległości między budynkami i zaniechanie projektowania terenów zabawowych dla dzieci oraz pawilonów handlowych (umieszczanych na parterach budynków mieszkalnych)³⁶. Nie spowodowały one jednak zmian w polityce mieszkaniowej.

Jakie były jej rezultaty? Przede wszystkim następowało konsekwentne zmniejszanie się udziału inwestycji mieszkaniowych w ogólnym funduszu inwestycyjnym kraju (tablica 2.).

Tablica 2

Wskaźnik udziału inwestycji mieszkaniowych w Polsce w ogólnym funduszu inwestycyjnym w latach 1956–1970 (w procentach)

Lata	Wskaźnik
1956–1960	19,4%
1961–1965	16,1%
1966–1970	14,0%

Źródło: AAN, KC PZPR, mikr 2922, sygn. 1753, k. 18, Założenia i materiały na IV plenarne zebranie KC PZPR, Warszawa, luty 1972 r.

³³ AAN, KC PZPR, mikr. 2894, sygn. 1732, k. 497–505, Załącznik nr 2 do protokołu posiedzenia BP nr 9, 9 XII 1964 r., Notatka w sprawie uchwały dotyczącej rozwoju budownictwa mieszkaniowego w latach 1966–1970.

³⁴ A. Kochański, *Polska 1944–1991. Informator historyczny*, t. II, Warszawa 2000, s. 426–427.

³⁵ AAN, CZSBM, sygn. 1/210, k. 247, Protokół z plenarnego posiedzenia Rady CZSBM...

³⁶ AAN, CZSBM, sygn. 1/214, k. nlb., Protokół z posiedzenia Rady CZSBM, 11 X 1966 r.

Najważniejsze wskaźniki, charakteryzujące ówczesne budownictwo mieszkaniowe zawierają tablice 3–5.

Tablica 3

Zmiany sytuacji mieszkaniowej w miastach w latach 1960–1970

Wyszczególnienie	1960	1970
Liczba ludności ogółem (w tys.)	14 206	17 064
Liczba mieszkań (w tys.)	3 560	4 507
Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców	251	264
Średnia powierzchnia użytkowa na 1 osobę	•	12,8
Liczba gospodarstw domowych na 100 mieszkań	122	119
Odsetek gospodarstw mieszkających samodzielnie	•	
Liczba izb na mieszkanie	2,50	2,77
Liczba osób na izbę	1,53	1,32
Liczba osób na mieszkanie	3,83	3,64
Odsetek mieszkań wyposażonych w:		
Wodociąg	55,4	75,2
WC	35,6	55,5
Łazienkę	26,0	50,4
Gaz z sieci	35,7	48,3
CO	13,2	36,2

Źródło: A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987, s. 179; M. Gorczyca, *Polski dysparytet mieszkaniowy na tle wybranych krajów*, GUS, Warszawa 1996, s. 30–33; *Historia Polski w liczbach*, t. I: *Państwo i społeczeństwo*, GUS, Warszawa 2003, s. 470–473.

Tablica 4

Budownictwo mieszkaniowe (miasto i wieś) w Polsce według grup inwestorów w latach 1951–1970

Wyszczególnienie	1951–1955	1956–1960	1961–1965	1966–1970
Średnie roczne				
Ogółem w tys. mieszkań	67,1	124,4	150,9	188,4
Inwestorzy państwowi	46,2	67,0	79,2	55,4
Spółdzielnie mieszkaniowe	0,1	5,5	24,7	82,6
Inwestorzy indywidualni, w tym:	20,8	51,9	47,0	50,5
Ludność nierolnicza	2,7	18,7	20,4	20,9

Wyszczególnienie	1951–1955	1956–1960	1961–1965	1966–1970
Ludność rolnicza	18,1	33,2	26,0	29,5
Udział w całości budownictwa w %				
Inwestorów państwowych	68,9	53,9	52,4	29,4
Spółdzielni mieszkaniowych	0,2	4,4	16,4	43,8
Inwestorów indywidualnych	30,9	41,7	31,2	26,8
Razem inwestorzy uspołecznieni	69,1	58,3	68,8	73,2
Razem inwestorzy ze środków	31,2	46,1	48,0	70,6

Źródło: A. Andrzejewski, *op.cit.*, s. 314, tab. 53.

Tablica 5

**Budownictwo mieszkaniowe w Polsce w latach 1966–1970 według grup inwestorów
(w tys. mieszkań)**

	1966–1970	
	M ² powierzchni użytkowej mieszkań	Mieszkania
Ogółem budownictwo rodzinne	48 297	942,1
W tym: dla ludności nierolniczej	34 401	734,5
A. Uspołecznione	26 016	630,6
1. Kwaterunkowe	4 455	110,5
2. Spółdzielcze powszechne*	12 408	299,8
3. Zakładów pracy razem	9 153	220,3
Z tego:		
a. W realizacji rad narodowych	1 049	25,5
b. W realizacji spółdzielni budownictwa mieszkaniowego	4 638	112,9
c. Własne w realizacji zakładów pracy	3 466	81,9
B. Indywidualne	8 385	103,9

* Dane zawarte w tablicy 5 tylko nieco się różnią o tych, które zostały oparte na ustaleniach A. Andrzejewskiego.

Źródło: AAN, KC PZPR, mikr. 2918, sygn. 1749, k. 401, Ministerstwo Gospodarki Komunalnej, Podstawowe założenia polityki mieszkaniowej na lata 1971–1975, Warszawa, wrzesień 1971 r.

Wynika z nich, że standard budowanych lokali powoli poprawiał się, dzięki czemu wzrastało wyposażenie istniejących zasobów mieszkaniowych w podstawowe instalacje. Charakterystyczny jest również spadek roli inwestorów pań-

stwowych na rzecz przede wszystkim spółdzielczości. To ona nie tylko budowała mieszkania dla własnych członków, ale również dla zakładów pracy. Budownictwo indywidualne, zwłaszcza w mieście, po okresie względnego rozwoju w stosunku do okresu stalinowskiego, w drugiej połowie lat sześćdziesiątych znalazło się w wyraźnym regresie.

O ile w latach 1950–1955 wybudowano w Polsce 402,5 tys. mieszkań, o tyle w latach 1956–1960 – 621,9 tys., 1961–1965 – 754,2 tys., 1966–1970 – 942,1 tys. (tablica 6.).

Tablica 6

Budownictwo mieszkaniowe w latach 1950–1970

	1950–1955	1956–1960	1961–1965	1966–1970
Budownictwo mieszkaniowe ogółem w tys. mieszkań	402,5	621,9	754,2	942,1
Budownictwo mieszkaniowe ogółem w tys. izb	1199,5	1795,8	2289,7	2882,0
Budownictwo przeciętnie rocznie w tys. mieszkań	66,9	124,4	150,9	188,4
Budownictwo przeciętnie rocznie w tys. izb	199,9	359,2	457,9	576,4
Liczba mieszkań na 1000 zawartych małżeństw	252	712	1271	2061
Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców miasto	3,7	5,6	7,6	8,5
Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców wieś	1,7	3,3	2,4	3,1
Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców ogółem	2,6	4,3	4,9	5,8

Źródło: A. Andrzejewski, *op. cit.*, s. 168–169.

Jak ustalił Adam Andrzejewski, dopiero w 1957 r. rozmiary rejestrowanego budownictwa mieszkaniowego zapewniły stabilizację przeciętnego zaludnienia mieszkań, a w latach następnych – jego stopniową poprawę. Budownictwo, które początkowo z trudem zaspokajało potrzeby związane z rozwojem gospodarczym, około 1960 r. zaczęło stopniowo przyczyniać się do ogólnej poprawy sytuacji mieszkaniowej. Proces ten ułatwiało zmniejszenie w owym czasie dynamiki rozwoju ludnościowego. Po 1967 r. nastąpiło zahamowanie wzrostu rozmiarów budownictwa mieszkaniowego, a w 1970 r. jego regres. Niedobór mieszkań, liczony jako różnica między liczbą gospodarstw domowych i mieszkań wynosił w 1950 r. 1284 tys., w 1960 – 1227 tys., a w 1970 – 1295 tys. Obniżenie stan-

standardów budownictwa spowodowało, że przeciętna wielkość mieszkań w tzw. budownictwie uspołecznionym zmniejszyła się z 48,6 m² przypadającego na przeciętne mieszkanie w 1960 r. (budownictwo miejskie) do 39,9 m² w 1967 r., by zwiększyć się do 42,1 m² w 1969 r. Nastąpiło również obniżenie walorów funkcjonalnych mieszkań w ramach poszukiwania oszczędności³⁷.

Ta ciasnota nowych lokali powiększona była licznymi szczegółowymi regulacjami, dotyczącymi ich standardowego wyposażenia. I tak np. zgodnie z ministerialnymi wytycznymi z lat 1965–1967 nie należało „wyposażać mieszkań w meble wbudowane (wsuwane, dostawiane) i elementy stolarki mebli wbudowanych”. W spółdzielczym budownictwie mieszkaniowym meble wbudowane mogły być wykonywane z „dodatkowych środków własnych członków [...]”. W przypadkach szczególnych, w których konstrukcja budynku dawała możliwość projektowania wnek na szafy wbudowane lub wsuwane, szczegółowo ustalano ich rozmiary. Z badań przeprowadzonych przez CZSBM wynikało, że ustalone wnęki i ich liczba nie odpowiadały potrzebom rodzin, czego efektem była konieczność umieszczania w pokojach dodatkowych szaf, co nie zawsze dawało się przeprowadzić bez znacznego zmniejszenia wartości użytkowej mieszkania³⁸.

W ramach poszukiwania bardziej oszczędnych metod gospodarowania coraz większa część mieszkań była budowana metodami nietradycyjnymi, przy zastosowaniu na coraz szerszą skalę tzw. typizacji. Już w 1959 r. ustalono zasady projektowania oparte na ustalonym module i wymiarach dla wszystkich dziedzin budownictwa³⁹. Jednym z elementów tej koncepcji było szersze stosowanie metod wielkopłytowych, co stopniowo następowało. O ile w 1966 r. w ten sposób wniesiono 12,8% ogólnej kubatury mieszkaniowej, o tyle w 1967 r. – 14,1%, 1968 r. – 19,5%, 1969 – 17,8%, a w 1970 – 19,1%. W tym ostatnim roku odpowiedni wskaźnik w innych krajach bloku wschodniego był znacznie wyższy i wyniósł w Czechosłowacji 76,2%, NRD – 44,3%, ZSRR – 36,9% i w Bułgarii 39,7%⁴⁰. Wydaje się jednak, że efekty ekonomiczne tej metody nie były nadzwyczajne, a nawet odwrotne do zakładanych. Stąd po dyskusji nad projektem rozwoju gospodarczego i społecznego w latach 1971–1975, jaka odbyła się na

³⁷ A. Andrzejewski, *op.cit.*, s. 163–169, 203, tab. 35. W materiałach przygotowanych na IV plenarne posiedzenie KC PZPR w 1972 r. „niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe” w końcu 1970 r. szacowano ogółem na 750 tys. mieszkań (430 tys. w mieście, 320 tys. na wsi). Zob. AAN, KC PZPR mikr. 2922, sygn. 1753, k. 40 i nn., Założenia i materiały na IV plenarne zebranie KC PZPR, Warszawa, luty 1972 r.

³⁸ AAN, CZSBM, sygn. 9/5, k. 1–10, Analiza wyposażenia mieszkań spółdzielczych w elementy i urządzenia służące przechowywaniu i składowaniu z uwzględnieniem wielkości mieszkań oraz struktury rodzinnej, Warszawa 1970 r.

³⁹ AAN, KC PZPR, mikr. 2893, sygn. 1725, k. 298–309, Realizacja zadań Komitetu Budownictwa Urbanistyki i Architektury.

⁴⁰ AAN, KC PZPR, mikr. 2924, sygn. 1753, k. 535 i nn., Budownictwo w latach 1966–1971, GUS, kwiecień 1972 r.

posiedzeniu Biura Politycznego KC PZPR 17 kwietnia 1969 r. polecono zweryfikować program zakupu tzw. fabryk domów w związku z wysokimi kosztami tego budownictwa⁴¹.

Przedmiotem krytyki zarówno lokatorów, jak i instytucji kontrolujących była jakość wykonawstwa nowych budynków. Kontrola NIK, dokonana w 1967 r., wzbogacona o ustalenia innych instytucji (materiały analityczne Ministerstwa Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych, Ministerstwa Gospodarki Komunalnej, Instytutu Techniki Budowlanej, Stołecznego Zarządu Rozbudowy Miasta, Centrali Materiałów Budowlanych) wykazała wiele uchybień, z których najczęstsze były przypadki układania podłóg na mokrych podłożach lub w pomieszczeniach, odznaczających się znaczną wilgotnością powietrza, co powodowało niedostateczną przyczepność materiałów podłogowych do podkładu lub podłoża, powstawanie szczelin w podłogach, „klawiszowanie” klepki, odklejanie się wykładzin PCV itp. Nadmierna wilgotność pomieszczeń, w których wykonywano roboty wykończeniowe, powodowała ponadto paczenie się stolarki budowlanej, drzwiowej i okiennej. Badane tynki wykazywały znaczne nierówności. Odchylenia od płaszczyzn ścian w skontrolowanych przypadkach dochodziły do 40 mm, podczas gdy dopuszczalne odchylenia w pomieszczeniach do 3,5 m wysokości wynosiły do 4 mm. Podobne nierówności wykazywały podłoża cementowe, przygotowane do podłogi z płytek PCV. Stwierdzono również dość liczne przypadki dopuszczania do odbioru i przekazywania do użytku obiektów mieszkalnych, w których roboty nie zostały całkowicie ukończone⁴². Podobne zastrzeżenia zgłaszały instytucje spółdzielcze⁴³. Normatywne cykle budowy nowych bloków mieszkalnych były znacznie przekraczane⁴⁴. Stanowiło to dodatkową presję na przyjmowanie od przedsiębiorstw budowlanych i zasiedlanie budynków z licznymi usterkami i brakami⁴⁵. Kontrole NIK dokonane w 60 spółdzielniach mieszkaniowych w Polsce w 1963 r. wykazały, że wykonawcy w znacznej liczbie przypadków zgłaszali do odbioru domy bez wykonanych

⁴¹ AAN, KC PZPR, mikr. 2898, sygn. 1742, k. 535 i nn., Protokół nr 4 z posiedzenia BP w dniu 17 kwietnia 1969 r.

⁴² AAN, NIK II, sygn. 40/184, k. 16, NIK, Zespół Budownictwa, Uwagi dotyczące zagadnień jakości budownictwa mieszkaniowego, na tle wyników kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, Warszawa, październik 1967 r.

⁴³ *Sprawozdanie z działalności spółdzielczości mieszkaniowej w latach 1964–1966*, Warszawa 1967, s. 9.

⁴⁴ AAN, CZSBM, sygn. 5/8, k. 192, NIK, Delegatura na m. st. Warszawę, Sprawozdanie z kontroli realizacji zadań spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego na terenie m. st. Warszawy, Warszawa, marzec 1964 r.; AAN, NIK II, sygn. 22/37, k. 25, Protokół kontroli Zarządu Budowlano-montażowego „Miasto” z siedzibą w Płocku podległego Przedsiębiorstwu Budownictwa Przemysłowego „Petrobudowa” w Płocku, 31 grudnia 1962 r.

⁴⁵ AAN, NIK II, sygn. 34/433, k. 22–23, NIK, Zespół Spraw Wewnętrznych i Gospodarki Komunalnej, Sprawozdanie z kontroli realizacji zadań w mieszkaniowym budownictwie spółdzielczym, Warszawa, czerwiec 1964 r.

elewacji, a ustalane terminy wykonania tych robót nie były z reguły dotrzymane. Rezultatem tego było zwiększanie się liczby domów eksploatowanych przez spółdzielnie o niepełnym wykończeniu zewnętrznym, związane z tym straty w eksploatacji (zwłaszcza w gospodarce ciepłej) i pogorszone warunki mieszkaniowe. Sytuacje te w największym nasileniu występowały na terenie województw: katowickiego, krakowskiego, białostockiego i wrocławskiego⁴⁶. Według danych CZSBM w 1966 r. w spółdzielczym budownictwie mieszkaniowym wykonano tylko 80,1% powierzchni elewacji, w 1967 – 73,1%, 1968 – 79,5%⁴⁷.

Mechanizm karny, jaki mogli stosować inwestorzy wobec nierzetelnych budowniczych był w istocie rzeczy nieskuteczny i iluzoryczny. Jak ustaliły bowiem kontrole NIK-u w 1967 r. w rzadkich przypadkach komisje odbioru robót stosowały sankcje karne w stosunku do wykonawców robót za złe wykonanie, niezgodne z warunkami technicznymi. I w tym wypadku brak było jednak bodźców do szerszego stosowania tych sankcji. Ustalała je bowiem komisja odbioru robót, w skład której wchodził przedstawiciel inwestora (bezpośredniego, zastępczego), w tym ustanowieni przez niego na daną budowę – inspektorzy nadzoru. Częste więc stosowanie sankcji w stosunku do przedsiębiorstwa budowlanego, wskazywałoby także na niedostateczną pracę inspektorów nadzoru inwestycyjnego na budowie⁴⁸.

Przedsiębiorstwa budowlane borykały się z wieloma problemami, utrudniającymi realizację nałożonych zadań. Jednym z najpoważniejszych była niska jakość pracy i fluktuacja zatrudnienia. Ruch zatrudnionych robotników grupy wytwórczej w tych przedsiębiorstwach wyniósł w poszczególnych kwartałach lat 1965, 1970 i 1971 od około 16% do 10% (współczynnik przyjęcia) oraz 12% – 21,4% (współczynnik zwolnienia)⁴⁹.

Budownictwo było również tym działem gospodarki, w którym dokonywano stosunkowo dużo nadużyć i przestępstw. Szacowano, że na początku lat sześćdziesiątych „przecieki” materiałowe sięgały w nim od 2 do 3% ogólnej wartości inwestycji⁵⁰.

⁴⁶ AAN, CZSBM, sygn. 5/280, k. 14, Synteza wyników lustracji częściowych dotyczących wybranych problemów z zakresu gospodarki zasobami mieszkaniowymi.

⁴⁷ AAN, CZSBM, sygn. 1/217, k. nlb., Informacja CZSBM...; zob. również: AAN, CZSBM, sygn. 5/10, k. 218, Sprawozdanie problemowe z pracy lustracyjnej Oddziału CZSBM w Katowicach za rok 1963.

⁴⁸ AAN, NIK II, sygn. 40/184, k. 17, NIK, Zespół Budownictwa, Uwagi dotyczące zagadnień jakości budownictwa mieszkaniowego, na tle wyników kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, Warszawa, październik 1967 r.

⁴⁹ AAN, KC PZPR, mikr 2924, sygn. 1753, k. 570, Budownictwo w latach 1966–1971, GUS, kwiecień 1972 r.

⁵⁰ H. Kołakowska-Przełomiec, E. Syzduł, *Przestępstwa gospodarcze w Polsce w świetle statystyki milicyjnej za lata 1962–1965*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 9, s. 340–341. Według ustaleń MSW z 1969 r. najczęstsze ówczesne przestępstwa w budownictwie to: kradzieże materiałów bu-

Niezależnie od nich budownictwo cierpiało na ciągłe braki materiałowe, które utrudniały planową i terminową realizację inwestycji. Typowy pod tym względem wydaje się przypadek Stołecznego ZSBM. Kontrola NIK w grudniu 1962 r. i w styczniu 1963 r. wykazała, że dla budownictwa w 1963 r., w którym przewidziano do oddania 12769 izb mieszkalnych brak było wówczas m.in. 2520 mb tras zewnętrznych instalacji gazowych dla obsługi 25 budynków (2713 izb mieszkalnych); 8455 mb dróg i chodników dla 47 budynków (5121 izb), zewnętrznych sieci telefonicznych dla 31 budynków (3685 izb); 3015 mb zewnętrznych tras wodociągowych dla 35 budynków (3521 izb), 1420 mb kanałów dla odprowadzania ścieków z 11 budynków (1204 izby). Ponadto brakowało przyłączy kanalizacyjnych i gazowych⁵¹. Stolarka budowlana dla mieszkań była produkowana w 1960 r. przez 900 zakładów (nie licząc warsztatów rzemieślniczych), pracujących w niezwykle prymitywnych warunkach (brak drewna, okuć budowlanych, liczne reklamacje z powodu ich złej jakości)⁵².

Jak już wzmiankowałem wcześniej, jednym z najważniejszych elementów gomułkowskiej polityki mieszkaniowej było budownictwo oszczędnościowe o obniżonym, tzw. podstawowym standardzie. Z jego pierwszymi efektami członkowie Biura Politycznego KC PZPR zapoznali się 26 czerwca 1962 r. na podstawie notatki R. Piotrowskiego. W pierwszym etapie akcją budownictwa przykładowego – oszczędnego zostały objęte województwa: katowickie, gdańskie, warszawskie, krakowskie, kieleckie i łódzkie oraz miasta Warszawa i Kraków. Cytowany dokument zawiera opis niektórych rozwiązań wówczas stosowanych. Oto np. w 1962 r. rozpoczęto budowę 60 mieszkań w Piekarach Śląskich według projektu architekta Radnickiego. Jako „źródła oszczędności” wskazano: zwiększenie szerokości budynku, co wpływało na zmniejszenie liczby ścian zewnętrznych; duże wykorzystanie klatki schodowej (cztery mieszkania z podestu); ograniczenie podpiwniczenia do niezbędnego minimum dla każdego mieszkania;

dowlanych z miejsc składowania i magazynów, wywóz materiałów z terenu zakładu przez doładowywanie do legalnych wywozów (w porozumieniu z pracownikami producenta), przy pomocy sfalszowanych dokumentów magazynowo-wysyłkowych lub na podstawie sfalszowanych podwójnych dokumentów (po osiągnięciu celu dokumenty te były niszczone), wysyłanie nadwyżek do odbiorcy transportem PKP i PKS, po uprzednim wejściu w porozumieniu z pracownikami odbiorcy (fałszowanie dokumentów przewozowych). Nadwyżki w zakładach produkcyjnych były „wygospodarowywane” najczęściej przez: zmianę receptury procesu technologicznego, fałszowanie wielkości produkcji i wskaźników wydajności, zawyżanie odpadów i tworzenie sztucznych braków, oszustwa przy zakupywaniu surowca od prywatnych dostawców oraz w zbycie. Zob. Archiwum Instytutu Pamięi Narodowej, BU 01521/1248, Zenon Mrówczyński, Przystępczość gospodarcza w budownictwie, Departament Szkolenia i Wydawnictw MSW, Warszawa 1969, s. 10.

⁵¹ AAN, NIK, sygn. II 22/373, k. nlb., NIK do Prezesa Związku Spółdzielni Mieszkaniowych i Budowlanych Witolda Kasperskiego, Warszawa, 6 lutego 1963 r.

⁵² AAN, NIK II, sygn. 5/294, k. 66 i nn., Protokół z kontroli przeprowadzonej od 2 VI do 25 VI 1960 r. w Zjednoczonych Zakładach Stolarki Budowlanej w Warszawie, ul. Flory 3 przez St. Inspektora NIK ob. inż. Jamrógiewicza Witolda.

proste w układzie rozwiązanie mieszkań; konstrukcja i technologia budynku dająca zmniejszenie liczby murów konstrukcyjnych; zastąpienie podłóg drewnianych – podłogami z utwardzonych płyt pilśniowych, w łazienkach natryski zamiast wanien. Średnia wielkość takiego mieszkania wynosiła 38,45 m² powierzchni użytkowej. Były one wyposażone w instalacje: wodociągowo-kanalizacyjną, centralnego ogrzewania, elektryczność, centralnie dostarczaną ciepłą wodę i kuchnie węglowe. W prowadzonych wówczas pracach przy dwóch budynkach w Gdańsku przy ul. Szuwary, średnia wielkość mieszkania wynosiła 32,8 m² pow. użytkowej. Oszczędności uzyskano dzięki „ekonomicznej szerokości budynku”, pięciu mieszkaniach z podestu, zaniechaniu tynkowania ścian i stropów, zastosowaniu podłóg z utwardzonych płyt pilśniowych oraz – zamiast tradycyjnych łazienek z wannami – brodzików i pryszniców, co spowodowało zmniejszenie powierzchni łazienek oraz potaniecie armatur, a w konsekwencji dało zmniejszony koszt całego węzła sanitarnego. Wobec niemożności uzyskania przez wykonawcę płyt pilśniowych, zdecydowano jednak z konieczności o zastosowaniu podłóg z drzewa sosnowego. W 1962 r. przewidywano rozpoczęcie budowy mieszkań „oszczędnościowych” w Elblągu przy ul. Teatralnej i w Gdyni oraz w Warszawie.

Ten typ budownictwa dotyczył jednak nie tylko bloków mieszkalnych, ale również domów jednorodzinnych. W projektach architektów przedstawionych w notatce obligatoryjna była zabudowa szeregową. Oto w Kielcach na osiedlu Gruchawka w 1962 r. rozpoczęto realizację budynków tego typu, w których wielkość przeciętna mieszkania wynosiła 39 m², a WC zaprojektowano w formie „wydzielonej jako ustępy zbiorcze, na terenie osiedla”. W projekcie przygotowanym przez inż. arch. L. Sołonowicza dla Siedlec budynki miały być nieskanalizowane, przewidziano jedynie „powierzchnie na urządzenie w przyszłości łazienek i WC, które obecnie będzie można wykorzystać jako miejsce do mycia i prania”. Woda miała być dostarczana ze studni wierconych (trzech na cztery budynki); a WC opisywano jako „suche dla każdego segmentu”. Podobne oszczędności zamierzano zastosować w realizacjach domków w Pruszkowie, Przasnyszu, Płońsku, Kolumnie i Strykowie⁵³.

Kontrola realizacji zadań w zakresie oszczędnego budownictwa zgodnie z zasadami ustalonymi z wytycznych Rady Ministrów z 24 lutego 1964 r. została dokonana przez organy NIK w drugiej połowie 1964 r. Zgodnie z nimi zobowiązano inwestorów (rady narodowe, resorty i zakłady pracy oraz spółdzielczość mieszkaniową) do dalszego obniżenia kosztów (w granicach 1600–1050 zł za

⁵³ AAN, KC PZPR, mikr 2892, sygn. 1721, k. 202–214, Notatka dotycząca budownictwa mieszkaniowego przykładowego-oszczędnego realizowanego na mocy uchwały nr 216 Rady Ministrów a dnia 13 czerwca 1961 r. (załącznik nr 3 do protokołu Biura Politycznego KC PZPR nr 72 z 26 VI 1962 r.) pełnomocnika Ministra do spraw oszczędnego budownictwa mieszkaniowego mgr inż., arch. R. Piotrowskiego, Warszawa, 5 czerwca 1962 r.

1 m² powierzchni użytkowej mieszkań) oraz do oddania do użytku w terminie do 30 kwietnia 1965 r. około 50 tys. izb mieszkalnych w budynkach o tzw. podstawowym standardzie wyposażenia. Kontrolą objęto wybrane Dyrekcje Budowy Osiedli Robotniczych (DBOR), spółdzielnie mieszkaniowe, oddziały CZSBM i Zjednoczenia Przemysłu Węglowego. w sześciu województwach oraz w Krakowie, Warszawie, Łodzi, Poznaniu i Wrocławiu.

Stwierdzono, że plany oszczędnego budownictwa mieszkaniowego zostały wykonane w radach narodowych w 98,4%, w spółdzielczości mieszkaniowej w 76,8%. Wyniki kontroli wykazały, że przedsiębiorstwa wykonawcze poniosły znaczne straty w związku z realizacją budownictwa oszczędnego. Według analizy Banku Inwestycyjnego w 27 (na 33) badanych obiektach średni koszt rzeczywisty był wyższy od ceny sprzedażnej.

Kontrolerzy ujawnili nieprawidłowości w dokumentacji projektowo-kosztorysowej budownictwa oszczędnego. Najważniejsze z nich to: projektowanie w mieszkaniach M-1 i M-2 kuchenek gazowych „czteropłomiennych” zamiast „dwupłomiennych”, projektowanie loggi, a w piwnicach lokatorskich – posadzek betonowych zamiast polepy glinianej, nieodpowiednich tynków i stropów, wyposażenie mieszkań w szafy ubraniowe i kuchenne nietypowe oraz w ilościach przekraczających normatywy, projektowanie pawlaczy i wanien kąpielowych o długości ponad 1520 mm, wykonywanie okładzin z płytek w łazienkach – zamiast malowania olejnego. Szczególnie wiele takich nieprawidłowości odnotowano w mieszkaniach budowanych dla Zjednoczenia Przemysłu Węglowego. Wskazano ponadto na nieprzestrzeganie normatywów, dotyczących wysokości pomieszczeń (2,91 m zamiast 2,80 m, piwnice 2,66 m zamiast 2,50 m) i wielkości mieszkań. W związku z tym koszty tego budownictwa były nagminnie przekraczane⁵⁴.

Wprowadzony w 1964 r. normatyw urbanistyczny zwiększył intensywność wykorzystania terenów budowlanych. Dla osiągnięcia tego celu stosowano budynki szerokie (najczęściej 12 i 16 m), co powodowało, że projektowanie kuchni bezpośrednio oświetlonych oraz mieszkań przestralowo przewietrzonych było utrudnione, a w niektórych kategoriach mieszkań wręcz niemożliwe. Ujemnymi cechami tych mieszkań były więc pośrednio oświetlone (ciemne) kuchnie, pokoje przechodnie (w amfiladzie), szczupłość powierzchni pomocniczej (kuchnia, łazienka, przedpokój), niewłaściwe proporcje pokoi wyrażające się ich zbyt małą szerokością i ciasne przedpokoje, niepozwalające na właściwe ich zagospodarowanie. Zasada projektowania w dolnej granicy normatywu utrudniała uniknięcie tych wad⁵⁵.

⁵⁴ AAN, NIK II, sygn. 34/463, k. 12–18, NIK, Wydział Spraw Wewnętrznych i Gospodarki Komunalnej. Sprawozdanie z realizacji zadań w zakresie oszczędnego budownictwa mieszkalnego, Warszawa, kwiecień 1965 r.

⁵⁵ AAN, CZSBM, sygn. 1/217, k. nlb., Informacja CZSBM...

Odnalezione materiały, dotyczące budownictwa spółdzielczego wskazują, że zastosowane metody oszczędnościowe spowodowały zmniejszanie się jego kosztów w latach 1961–1965. W latach 1961–1963 obniżkę cen jednostkowych spółdzielczych budynków szacowano na około 16%, a kosztów budowy o 6%. Szybszy spadek cen niż kosztów spowodował w konsekwencji straty w przedsiębiorstwach budowlanych, jak również obniżenie jakości mieszkań. O ile wówczas efekt ten osiągnięto dzięki stosowaniu bardziej ekonomicznych rozwiązań, pewnemu postępowi technologicznemu i wzrostowi wydajności pracy, o tyle w latach 1964–1965 uzyskany został głównie poprzez zmniejszenie zakresu wyposażenia mieszkań, stosowanie gorszych materiałów, zrezygnowanie z niektórych robót. Od 1967 r. koszty budownictwa spółdzielczego zaczęły ponownie rosnąć⁵⁶.

Dokonane ustalenia wskazują, że gomułkowskie budownictwo mieszkaniowe było traktowane jako uciążliwa konieczność, drugorzędna w stosunku do zakładanych priorytetów rozwoju społeczno-ekonomicznego. W rezultacie sytuacja lokalowa wielu grup społecznych, mimo powolnej poprawy, była nadal trudna. Tak jak wcześniej, na jej lokalne zróżnicowanie w sposób istotny wpływała polityka rozmieszczenia przemysłu. Ponadto postępująca, mimo administracyjnych ograniczeń, migracja do wielkich miast, przewyższająca tempo budownictwa mieszkaniowego, odbijała się negatywnie na procesach urbanizacyjnych.

Dla poparcia postawionych tez można posłużyć się wieloma szczegółowymi ustaleniami, zawartymi zarówno w publikowanych opracowaniach naukowych, jak i dotychczas mało lub w ogóle nieznanych materiałach archiwalnych.

Tytułem przykładu warto przytoczyć odnalezione w aktach Wydziału Socjalnego CRZZ wyniki badań sytuacji mieszkaniowej nauczycieli w 1962 r. Na ogólną liczbę 213 535 rodzin nauczycielskich, objętych badaniem, zaledwie 159 390 posiadało warunki mieszkaniowe określane jako odpowiednie. Wskaźnik zagęszczenia ich mieszkań na jedną izbę w budynkach szkolnych w trzech województwach wyniósł – 1,1, w siedmiu – 1,2, w pięciu – 1,3, w trzech – 1,4, w jednym – 1,6, a w mieszkaniach kwaterunkowych: w jednym województwie – 1,1, w dwóch – 1,2, w ośmiu – 1,3, w czterech – 1,4, w dwóch – 1,5, w jednym – 1,7, w jednym – 1,8. Podobnie było w mieszkaniach wynajętych przez Prezydium Gromadzkich Rad Narodowych (PGRN), w mieszkaniach własnych indywidualnych i w spółdzielczych. Liczbę rodzin tych nauczycieli, którzy nie posiadali mieszkań lub mieszkali nieodpowiednio oszacowano na 54 150, tj. 25,4% ich ogółu, z tego liczba rodzin bez własnych mieszkań wynosiła 24 670 (11,6%). Problem nieodpowiednich warunków mieszkaniowych w stosunku do liczby rodzin w danym województwie (mieście wydzielonym) szczególnie jaskrawo

⁵⁶ *Ibidem*; AAN, CZSBM, sygn. 1/218, k. nlb., Protokół z plenarnego posiedzenia Rady CZSBM w dniach 24–25 kwietnia 1970 r.

uwypuklił się w Łodzi i Warszawie, a także w: lubelskim, gdańskim, bydgoskim i poznańskim. W województwach: poznańskim, gdańskim, katowickim, bydgoskim i wrocławskim szczególnie duży odsetek stanowiły rodziny nauczycielskie pozbawione własnych mieszkań (od 10 do 14,1%).

Jak wynikało z przeprowadzonych badań, około 4790 rodzin tej profesji zamieszkiwało szkolne pomieszczenia niemieszkalne. „Istnieją obecnie takie przypadki – pisali autorzy cytowanego dokumentu – że w kancelarii szkolnej organizuje się gospodarstwo domowe – życie rodzinne, że rodzą się tam dzieci, że równocześnie młodzież szkolna jest mimowolnym świadkiem szeregu cieni i blasków życia rodzinnego nauczyciela. Nierzadko mieszkaniem nauczyciela jest również izba, do której przejście prowadzi przez salę lekcyjną, co utrudnia pracę dydaktyczno-wychowawczą i uniemożliwia właściwy odpoczynek nauczycielowi”. Badania ankietowe pokazały, że stosunkowo największy odsetek rodzin mieszkających kątem u obcych posiadała Warszawa (33,0%), następnie województwa: szczecińskie (29,5%), białostockie (27,0%), miasto Łódź (26,5%), wrocławskie i koszalińskie (po 26,0%). Szansę na zmianę tej sytuacji oceniano raczej pesymistycznie: w wielkościach absolutnych liczba rodzin nauczycielskich nieposiadających mieszkań w 1965 r. w stosunku do analogicznej liczby w 1962 r. miała się zmniejszyć się o 248, tzn. o 1%⁵⁷.

Kolejny przykład, pokazujący skalę i rodzaj trudności mieszkaniowych dużych miast dotyczy Warszawy. W sprawozdaniu z działalności komisji partyjno-rządowej do spraw ograniczenia wzrostu zatrudnienia w Warszawie, pochodzącym z 1966 r. stwierdzano, że w stolicy istniał deficyt siły roboczej, któremu towarzyszyła jej nadwyżka na innych terenach, w szczególności w województwie warszawskim, co miało istotny wpływ na kształtowanie się głównych tendencji i rozmiarów procesów migracyjnych. Potrzeby mieszkaniowe stałych mieszkańców Warszawy, które powinny być zaspokojone w latach 1966–1970 szacowano na 32 tys. mieszkań (2,4 tys. – zaległe zobowiązania z lat 1961–1965, 2,2 tys. przekwaterowanie z pozostałych jeszcze pomieszczeń niemieszkalnych, 1,7 tys. – przekwaterowania z baraków, 4 tys. – przekwaterowania inwestycyjne, 4 tys. przekwaterowania z budynków zagrożonych, 16,9 tys. – dla rodzin zajmujących powierzchnię mieszkalną poniżej 5 m² na osobę, zakwalifikowanych w 1965 r. do przydziału mieszkania w latach 1966–1970). Przewidywano, że w ramach budownictwa Stołecznej Rady Narodowej zostanie przydzielonych 10 tys. mieszkań, a w wyniku odzysku lokali zwalnianych – 6 tys. Kandydaci na pozostałe 16 tys. mieszkań mieli zostać skierowani do spółdzielni. Według przewidywań rady narodowej i Komitetu Warszawskiego PZPR do końca 1965 r. liczba nowych zgłoszeń na mieszkania w latach 1966–1970 miała wzrosnąć do około 50 tys.

⁵⁷ ARZ, CRZZ Wydział Socjalny, sygn. 220/1, k. nlb., Sytuacja mieszkaniowa rodzin nauczycielskich [1963 r.].

Zapotrzebowanie innych dysponentów, takich jak zakłady pracy, centralne urzędy, pracownicy placówek zagranicznych, szacowano na około 20 tys. A zatem zobowiązania istniejące i „uzasadnione potrzeby” miały wynieść 77 tys. mieszkań, co razem z przewidywanym nowym zapotrzebowaniem (50 tys.) dawało sumę 127 tys. mieszkań. Tymczasem projekt planu budownictwa uspołecznionego w Warszawie na lata 1966–1970 wedle ówczesnych wytycznych Komisji Planowania zakładał budowę 74 600 mieszkań. Ponadto przewidywano pozyskanie 6 tys. mieszkań poprzez zwalnianie starych lokali. Ten rachunek nie uwzględniał dojeżdżających do Warszawy do pracy (128 tys.) oraz do szkół (21 tys.).⁵⁸

Zarówno przedstawione szczegółowe egzemplifikacje, jak i poczynione wcześniej ustalenia generalne, dotyczące kształtu i realizacji polityki mieszkaniowej wskazują, że nie była ona w stanie zaspokoić aspiracji Polaków. Nawet tych ciasnych, źle zaprojektowanych, wykończonych i wyposażonych mieszkań było o dużo za mało w stosunku do umiarkowanych wielkości przyrostu demograficznego. W tej sytuacji obywatele PRL wypracowywali różne strategie zachowań, zmierzające do ich uzyskania.

Polaków drogi do mieszkania

Wydaje się, że owe „polskie drogi” do mieszkania można podzielić na dwa zasadnicze typy:

– „normalne”, rutynowe – z punktu widzenia ówczesnego systemu politycznego, polegające na oczekiwaniu na przydział po spełnieniu warunków przewidzianych przez regulacje prawne,

– aktywne drogi omijania kolejki mieszkaniowej i (lub) przyspieszania przydziału (o różnym stopniu legalności).

W ramach każdego z nich można odnaleźć wiele „podtypów” („ścieżek”), których częstotliwość stosowania była uzależniona od aktywności i polityki dysponentów mieszkań oraz osób o nie ubiegających się. Ci ostatni mieli świadomość deficytu tego podstawowego dobra. Ponadto wielu z nich żywiło wątpliwości co do właściwości zasad i praktyki przydziału mieszkań. Ich świadectwem są choćby liczne listy, napływające do KC PZPR, zawierające m.in. oskarżenia o łamanie reguł dystrybucji lokali, nierzadko łączone z podejrzeniami o korupcję odpowiednich urzędów i instytucji⁵⁹. Podobne oskarżenia zawierała korespondencja wpływająca do NIK⁶⁰.

⁵⁸ AAN, KC PZPR, mikr. 2895, sygn. 1734, k. 152–153, Sprawozdanie z działalności Komisji Partyjno-Rządowej do spraw ograniczenia wzrostu zatrudnienia w m.st. Warszawie [1966 r.].

⁵⁹ AAN, KC PZPR, sygn. 237/XXV–7, k. 40–53, Sprawozdanie roczne Biura Listów i Inspekcji KC PZPR, za rok 1957; *ibidem*, k. 64, Sprawozdanie Biura Listów i Inspekcji KC za 1958 r.; *ibidem*, k. 92 i nn., Sprawozdanie z pracy Biura Listów i Inspekcji KC PZPR za 1959 r.; *ibidem*,

W jakim stopniu były one uzasadnione? Jak faktycznie przebiegał proces dystrybucji mieszkań? Co dla „szarego” Polaka oznaczało „staranie się o mieszkanie”? – oto najważniejsze pytania, na które spróbuję poszukać odpowiedzi w dalszej części tego studium.

Po mieszkanie – do rady narodowej

Rutynowa droga wielu Polaków, którzy pragnęli uzyskać mieszkanie, prowadziła ich do najbliższej rady narodowej. Jednak szanse otrzymania mieszkania z zasobu państwowego (tzw. mieszkania kwaterunkowe) były coraz mniejsze. W związku z wejściem w życie wzmiankowanych wcześniej uchwał nr 239 i 240 Rady Ministrów z 4 lipca 1961 r. w sprawie nowych zasad przydziału mieszkań w latach 1961–1965, stracił moc wcześniejszy system ich dystrybucji, określony zarządzeniem Ministra Gospodarki Komunalnej z 14 maja 1957 r. (MP nr 4, poz. 396), a polegający na bezadresowym wydzieleniu określonej liczby izb, niezależnie od rezerw, dla poszczególnych grup zatrudnienia (np. pule dla nauczycieli, służby zdrowia, działaczy ruchu rewolucyjnego, pracowników budowlanych itp.)⁶¹.

Wprowadzenie w życie uchwał lipcowych, dotyczących 801 miejscowości (w tym 507 miast oraz 294 osiedli, gromad i wsi), objętych publiczną gospodarką lokalami stało się przedmiotem masowej kontroli, przeprowadzonej w listopadzie i grudniu 1961 r. siłami NIK, MGK i Urzędu Rady Ministrów (URM). Objęto nią łącznie 91 instytucji, w tym 19 oddziałów (wydziałów) spraw lokalowych prezydium wojewódzkich rad narodowych (miast wyłączonych z województw) i 72 jednostki do spraw lokalowych prezydium miejskich (dzielnicowych) rad narodowych. W Warszawie kontrolę przeprowadzono w Wydziale Kwaterunkowym Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej (PDRN) Warszawa-Śródmieście.

Jakie były efekty tych działań? Stwierdzono, że poza nielicznymi wyjątkami prezydium rad narodowych nie dokonały zebrania i odpowiedniego zaewidencjonowania potrzeb mieszkaniowych. Nie zdołano więc ustalić liczby rodzin, zajmujących lokale w budynkach ulegających rozbiórce, nienadających się do zamieszkania i nadmiernie zagęszczonych, jak też liczby izb niezbędnych do

k. 122, Sprawozdanie Biura Listów i Inspekcji KC PZPR za rok 1960; *ibidem*, k. 135 i nn., Sprawozdanie z Biura Listów i Inspekcji KC PZPR za rok 1961; *ibidem*, k. 166 i nn., Sprawozdanie Biura Listów i Inspekcji KC PZPR za rok 1963.

⁶⁰ AAN, Kancelaria Rady Państwa, sygn.59/1, k. 3 i nn., Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 1961 roku, Warszawa, marzec 1962 r.

⁶¹ AAN, NIK II, sygn. 34/225, k. 34, Sprawozdanie z kontroli w 1962 r. uchwał nr nr 239 i 240 Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1961 r. w sprawie nowych zasad przydziału mieszkań w latach 1961–1965.

likwidacji tego stanu. W tej sytuacji planowanie rozdziału mieszkań było „bezpłodowe” i nie powalało na ocenę, czy w latach 1961–1965 będzie możliwe zapewnienie im lepszych warunków mieszkaniowych.

Stwierdzono rażące przypadki naruszania zasad przydziału mieszkań. Polegały one przede wszystkim na przeznaczaniu w dalszym ciągu uzyskiwanych poprzez budownictwo rad narodowych lokali na poprawę warunków mieszkaniowych dobrych, względnie znośnych i pomijanie rodzin, zajmujących pomieszczenia nienadające się do zamieszkania, ulegające rozbiórce. Nie przestrzegano zasady, że należało przydzielać lokale według dotychczas zajmowanej powierzchni, a tylko w wyjątkowo uzasadnionych przypadkach (choroba, nadmierne zagęszczenie) nieco większe, lecz nie powyżej obowiązujących przejściowych norm zaludnienia (5–7 m² powierzchni mieszkalnej na osobę). W województwie wrocławskim tylko w trzech miastach (Wałbrzych, Świdnica, Dzierżoniów) kontrola wykorzystania powierzchni mieszkalnej ujawniła ponad 500 izb zajmowanych ponad te normy⁶².

Wprowadzone przez uchwały lipcowe kryteria ubiegania się o mieszkanie z kwaterunku (zajmowanie pomieszczeń niemieszkalnych, lokali nadmierne zagęszczonych, pułap dochodów na głowę w rodzinie) stały się jednym z najważniejszych tematów kolejnej kontroli, przeprowadzonej w listopadzie i grudniu 1962 r. przez NIK, URM i MGK w 45 Prezydiach Miejskich Rad Narodowych (PMRN) z 17 województw, w czterech miastach wyłączonych (z wyjątkiem Warszawy) oraz 15 zakładach pracy, posiadających zakładowe domy mieszkalne.

Ze sprawozdań statystycznych prezydiów wojewódzkich (i miast wyłączonych z województw) rad narodowych wynikało, że do 31 sierpnia 1962 r. w skali krajowej wpłynęło 442 490 wniosków o przydział mieszkań, z czego odpowiednio komisje rozpatrzyły 426 798. Z tej liczby 90 304 wnioski załatwiono odmownie, 13 622 zakwalifikowano do spółdzielni mieszkaniowych, 322 872 – do przydziału z puli prezydiów rad narodowych. Przewidywano, że w latach 1961–1965 miało otrzymać przydział mieszkań 248 066 rodzin (53 182 z pomieszczeń niemieszkalnych, 31 z domów zagrożonych, 9905 z domów przerna-

⁶² AAN, NIK II, sygn. 4/109, k. 20–24, Sprawozdanie z kontroli realizacji uchwał nr 239 i 240 Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1961 r. w sprawie nowych zasad przydziału mieszkań w latach 1961–1965, Warszawa, styczeń 1962 r. Według danych Ministerstwa Gospodarki Komunalnej w czerwcu 1961 r. publiczna gospodarka lokalami obejmowała: w województwie białostockim 21 miejscowości, w bydgoskim – 34, gdańskim – 26, katowickim – 89, kieleckim – 23, koszalińskim – 22, krakowskim – 23, lubelskim – 23, łódzkim – 21, olsztyńskim – 29, opolskim – 33, poznańskim – 54, rzeszowskim – 29, szczecińskim – 18, warszawskim – 51, wrocławskim – 88, zielonogórskim – 39 oraz 5 miast wyłączonych z województwa (Warszawa, Kraków, Łódź, Poznań, Wrocław). Zob. AAN, NIK II, sygn. 34/560, k. 13, Kontrola prawidłowości dysponowania lokalami w MGK w Warszawie 1963–1966. Protokół z kontroli Ministerstwa Gospodarki Komunalnej – Departamentu Publicznej Gospodarki Lokalami przeprowadzonej w dniach od 19 lutego do 19 marca 1965 r.

czonych na inwestycje, 103 533 z lokali nadmiernie przegęszczonych, 50 368 z tytułu innych potrzeb). Pozostałe rodziny (74 806) miały otrzymać mieszkania kwaterunkowe po 1965 r.

Zgodnie z tymi (jak zaznaczano niepełnymi) danymi, podstawowe zadania, wynikające z uchwał lipcowych Rady Ministrów, tj. wyprowadzenie rodzin z pomieszczeń niemieszkalnych i z domów zagrożonych – miały zostać wykonane całkowicie lub prawie całkowicie w dwóch miastach wyłączonych z województw (Kraków i Warszawa) i w sześciu województwach (białostockie, koszalińskie, olsztyńskie, szczecińskie, wrocławskie i zielonogórskie).

Wzmiankowana kontrola wykazała, że niektóre organy administracji próbowały „wygospodarowywać” część mieszkań dla realizacji „nieokreślonych bliżej potrzeb”. I tak np. w Kaliszu w planie rozdziału izb na lata 1962–1965 przewidziano ich rezerwę (550) na potrzeby niesprecyzowanego dokładniej zatrudnienia, co stanowiło około 33% ogólnej ich liczby uzyskanej z nowego budownictwa w tym okresie. W Oświęcimiu w planie pięcioletnim owa rezerwa wynosiła 479 mieszkań⁶³. Nadal, mimo dokonanych zmian, stosowano w planach przydziału mieszkań do 1965 r. praktykę wydzielania odrębnych pul dla poszczególnych grup zatrudnienia. Kontrole stwierdziły, że przy sporządzaniu planów przydziału nie doceniono dostatecznie włączenia do tych prac i korzystania z pomocy społecznych zespołów opiniodawczych – tzw. trójek, powołanie których przewidziały uchwały lipcowe Rady Ministrów. W niektórych miastach stwierdzono liczne przypadki podejmowania decyzji przez komisje przydziału mieszkań bez opinii „trójek” lub wbrew ich stanowisku.

Zgodnie z postanowieniami wówczas obowiązującego prawa lokalowego przydziału mieszkań należało dokonywać wyłącznie na podstawie zatwierdzonych przez komisje przydziału mieszkań imiennych list, które powinny być podane do publicznej wiadomości. Kontrola ujawniła, że ta podstawowa zasada była „w licznych przypadkach” w istotny sposób naruszona. Z materiałów pokontrolnych wyłaniała się ogólna tendencja prezydów rad narodowych do bezpodstawnego ograniczania stosowania zasad jawności przydziału mieszkań tylko do niektórych grup potrzeb oraz niejednokrotnie do ograniczenia roli komisji przydziałów mieszkań.

⁶³ Na powszechność stosowania tej praktyki wskazywała również kontrola dokonana przez Wojewódzkie Komisje Związków Zawodowych, która objęła przydziały mieszkań dokonane w okresie styczeń 1960–lipiec 1961 r. w 67 wydziałach kwaterunkowych rad narodowych różnego szczebla, 118 zakładach pracy oraz 30 spółdzielniach mieszkaniowych w 13 województwach. „Tendencje przeznaczania w uchwałach prezydów rad narodowych zbyt dużego procentu mieszkań dla osób pełniących funkcje szczególnie ważne dla miasta” stwierdzono m.in. w Hrubieszowie, gdzie na ten cel przeznaczono 30% mieszkań z nowego budownictwa, w Janowie Lubelskim – 40%, w Kraśnymstawie – 50%, w Opolu Lubelskim – 40%; podobnie miało być w niektórych miastach woj. wrocławskiego. Zob. ARZ, CRZZ Wydział Socjalny, sygn. 219/6, k. nlb., Informacja Komisji Budownictwa Mieszkaniowego CRZZ...

Cytowany dokument przedstawia liczne przypadki takich nadużyć. W Rzeszowie na 344 zbadane przez kontrolerów decyzje, 67 z nich zostało wydanych bez uprzedniego rozstrzygnięcia komisji przydziału mieszkań, przy czym 90 decyzji o przydziale wydano w ogóle bez złożenia wniosków. Dotyczyły one m.in. rodzin z domów podlegających rozbiórce lub zagrożonych zawaleniem. W Ostródzie dokonano rozdziału 17 mieszkań w budynku wybudowanym z nadwyżek budżetowych Prezydium Powiatowej Rady Narodowej (PPRN), na podstawie planu zakwaterowania, sporządzonego przez przewodniczącego PPRN i przewodniczącego Rady Zakładowej PPRN. Zasiedlenia dokonano na podstawie podpisanych przez zastępcę Przewodniczącego PPRN „kartek, adresowanych do kierownictwa budowy, polecających wydanie kluczy do mieszkań”. Listę tych rodzin przedstawiono *ex post* do akceptacji komisji przydziału mieszkań. Stwierdzono przypadki zamian lokali, w których jedna ze stron uzyskiwała nadmierną powierzchnię lub „nawet” dodatkową izbę.

Jako „poważne naruszenie uchwał lipcowych i prawa lokalowego” traktowano przypadki nieprzestrzegania zasady jawności przydziałów, co występowało w wielu kontrolowanych miastach. Szczególnie piętnowano Rzeszów, gdzie na zbadane 344 przydziały wydane w 1962 r., 293 decyzje zostały zrealizowane przed podaniem ich do publicznej wiadomości. 12 kwietnia 1962 r. Wydział Spraw Lokalowych PMRN w Rzeszowie wywiesił listę osób zakwalifikowanych do przydziału w 1962 r. Po jej publikacji wydano 221 przydziałów osobom na liście niewymienionym. W grudniu 1962 r. w czasie kontroli wywieszono ponownie „tak zwaną” ostateczną listę, obejmująca 491 rodzin, z których 221 otrzymało poprzednio przydziały, aczkolwiek nie były one objęte pierwszą listą z 12 kwietnia 1962 r. Na liście grudniowej, stanowiącej w rzeczywistości zawiadomienie, kto otrzymał mieszkanie, pominięto 30 rodzin z pomieszczeń niemieszkalnych, które figurowały na liście kwietniowej, a nie otrzymały mieszkań. Co jeszcze bardziej naganne, odbywało się to za wiedzą komisji przydziału mieszkań, a jej przewodniczący, będący jednocześnie przewodniczącym PMRN, wydawał pisemne polecenia dla Wydziału Spraw Lokalowych przestrzegania zasady jawności. W Białymstoku opublikowana lista przydziału mieszkań na 1962 r. obejmowała 343 rodziny. Do czasu kontroli wydano 454 przydziały, z czego tylko 184 rodziny były objęte listą opublikowaną.

We wszystkich badanych miastach stwierdzono przypadki, mniej lub bardziej liczne, dokonywania przydziałów rodzinom nienależącym do kategorii uprawnionych do otrzymania mieszkania w pięcioletce 1961–1965 lub z naruszeniem obowiązujących norm zaludnienia. I tak np. w Białymstoku pięćosobowej rodzinie członka komisji przydziału mieszkań, zajmującej dwa pokoje z kuchnią o powierzchni mieszkalnej 34 m², zgodnie z decyzją komisji, przydzielono trzy pokoje z kuchnią o powierzchni mieszkalnej 45,8 m². W Andrychowie zakwalifikowano do otrzymania mieszkań z budownictwa rad narodowych pięciu

członków spółdzielni mieszkaniowej. W Ostródzie w 1962 r. zalegalizowano cztery przypadki samowolnego zajęcia lokali.

Już wówczas ujawniono stosowanie praktyki, która stała się powszechna w latach siedemdziesiątych, polegającej na sztucznym, „papierowym” zwiększaniu liczebności rodziny w celu wymuszenia przydziału mieszkania większego, niż przysługujące zgodnie obowiązującymi przepisami. Oto np. trzyosobowej rodzinie przekazano trzyizbowe mieszkanie z nowego budownictwa o powierzchni mieszkalnej 29 m².; w rzeczywistości w lokalu tym zamieszkały tylko 2 osoby, gdyż „teściowa z Białegostoku nie przybyła”. W Rzeszowie stwierdzono wydanie wielu przydziałów mających na celu polepszenie warunków mieszkaniowych, biorąc „bezkrytycznie” pod uwagę osoby niemieszkające z wnioskodawcami.

Organy do spraw lokalowych rad narodowych nagminnie nie wywiązywały się z obowiązku dokonania jednorazowej kontroli wykorzystania powierzchni mieszkalnej w zajmowanych lokalach, w celu ujawnienia występujących w nich nadwyżek odrębnych izb. Co gorsza, nawet w przypadkach ujawnienia takich nadwyżek, często nie wszczynano postępowania mającego na celu zaludnienie takich mieszkań⁶⁴.

Mimo istniejących ograniczeń w zakresie norm zaludnienia, odnotowano przypadki „rażącego” ich łamania – jak choćby w Wałbrzychu, gdzie lekarz z żoną zajmował pięć pokoi z kuchnią o powierzchni 108 m²! W Oświęcimiu tylko w budynkach będących w administracji prezydium rad narodowych ujawniono 46 izb zajmowanych ponad normy (w tym nadwyżka ta u 11 najemców wynosiła po dwie i trzy izby).

Kontrola w Rzeszowie i Jarosławiu ujawniła stosowanie innego sposobu wymuszania przydziału, w postaci meldowania nowych najemców w pomieszczeniach niemieszkalnych i w budynkach przeznaczonych do rozbiórki oraz w lokalach przegęszczonych. Wiadomo bowiem było, że ich lokatorzy w pierwszej kolejności powinni otrzymać tanie mieszkania „z kwaterunku”.

Wprowadzone w lipcu 1961 r. kryterium dochodowe spowodowało, że prezydium rad narodowych dokonywały sprzedaży mieszkań na rzecz spółdzielni, do których miały obowiązek kierować kandydatów niemających – ze względu na wysokość dochodów (powyżej 1500 zł na członka rodziny) – uprawnień do

⁶⁴ Szczególny przypadek tej praktyki odnotowano w 1965 r. w Krakowie. Tylko w trzech skontrolowanych przez NIK dzielnicach tego miasta ujawniono prawie 300 izb stanowiących powierzchnię ponadnormatywną, w tym na terenie Starego Miasta – 206 izb. W większości tych przypadków nie wszczynano postępowania administracyjnego w celu właściwego ich zagospodarowania. Wydział Spraw Lokalowych przy Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej bez jakichkolwiek podstaw prawnych w sposób sztuczny likwidował powierzchnie ponadnormatywne przez dokonywanie podziału takich mieszkań na dwa odrębne (kwaterunkowe) i przydzielanie ich osobom tam mieszkającym. Zob. Archiwum Państwowe w Krakowie – Ekspozytura w Spytkowicach, sygn. 29/712/2766, k. 174–175, Informacja o przebiegu realizacji Uchwały Egzekutywy KW PZPR z dnia 24 września 1965 r. w sprawie zasad przydziału mieszkań, Kraków, maj 1966 r.

otrzymania mieszkań kwaterunkowych. W chwili kontroli do tych przydziałów zakwalifikowano w kraju 13 622 rodziny. Ponadto okazało się, że w wielu miastach nie na wszystkie sprzedawane mieszkania byli wyznaczeni kandydaci przez komisje przydziału mieszkań. Zdarzało się, że osobom zakwalifikowanym uprzednio do przydziału mieszkania spółdzielczego, przydzielano następnie lokal kwaterunkowy⁶⁵.

Wiele podobnych nieprawidłowości stwierdzono w trakcie kontroli NIK i MGK, dotyczących przydziałów lokali mieszkalnych (głównie z puli rad narodowych) w 1965 r. Na ogólną liczbę 74,4 tys. mieszkań wówczas rozdzielonych 10 920 przypadło na rodziny wykwaterowane z pomieszczeń niemieszkalnych, 9308 z budynków, których zły stan techniczny zagrażał bezpieczeństwu mieszkańców oraz 26 353 z lokali nadmiernie zagęszczonych. Plan roczny przydziału mieszkań został wykonany w 1965 r. w 81,3% (74,4 tys. przydziałów na 90,7 tys. rodzin zakwalifikowanych, z tego przez prezydium rad narodowych rozdzielono 71 390 lokali samodzielnych oraz 3478 izb w mieszkaniach niesamodzielnych), przy czym w żadnym z województw nie zrealizowano go w całości. Szczególnie niskie okazało się jego wykonanie w zakresie dostarczenia mieszkań dla rodzin z pomieszczeń niemieszkalnych (68,9% – 15 848 rodzin, z tego najniższe wskaźniki osiągnięto w Łodzi – 43,5% i w województwie katowickim – 47,9%) i z domów zagrożonych (80,9%). Wśród wniosków załatwionych odmownie przez odpowiednie komisje rad narodowych znajdowało się 62 339 rodzin, które z uwagi na warunki mieszkaniowe i materialne kwalifikowały się, w myśl obowiązujących przepisów, do otrzymania przydziału mieszkań pozostających w dyspozycji rad narodowych.

Jednocześnie z tymi działaniami NIK i MGK w 1965 r. w województwie krakowskim została przeprowadzona społeczna akcja kontrolna (przy instruktażu i pomocy inspektorów NIK), która objęła 22 miasta i 6 zakładów pracy. Jakie były jej efekty?

W Krakowie, po skontrolowaniu 1104 decyzji, dotyczących przydziału mieszkań w 1965 r. stwierdzono naruszenie obowiązujących przepisów w przypadku 174 lokali (15,8%), z czego: 101 mieszkań (9,1% badanych decyzji) otrzymały osoby posiadające uprzednio powierzchnię mieszkalną, odpowiadającą obowiązującym normom, 96 mieszkań (9% badanych decyzji) przydzielono z przekroczeniem górnej granicy (7 m²) normy zaludnienia (w tym 14 mieszkań z powierzchnią ponadnormatywną w postaci odrębnej izby), 26 lokali (2,3% badanych decyzji) otrzymały rodziny, których dochody miesięczne na jedną osobę wynosiły ponad 1500 zł. Co ważne, odbywało się to za wiedzą właściwych rad narodowych.

⁶⁵ AAN, NIK II, sygn. 34/225, k. 27–40, Sprawozdanie z kontroli...

Wiele nieprawidłowości odnotowano również w miastach poza stolicą województwa. W Zakopanem zdarzało się przydzielanie lokali po 3,3 m² na osobę, gdy w Bochni – po 12 m²/osobę (norma wynosiła 5–7 m²). W 12 miastach województwa ustalono 40 przypadków nieprzestrzegania kryterium dochodów przy podejmowaniu tych decyzji. Stwierdzono przydzielenie 73 mieszkań osobom, które nie złożyły formalnych wniosków oraz 81 osobom nie figurującym na zatwierdzonych odpowiednich rocznych listach.

Nie lepiej było w skontrolowanym przy tej okazji województwie rzeszowskim. I tam odnotowano przypadki przydzielania lokali rodzinom mającym stosunkowo dobre warunki mieszkaniowe, z przekroczeniem norm zaludnienia (Mielec, Stalowa Wola) i dochodu (Mielec, Stalowa Wola, Tarnobrzeg), osobom nieumieszczonym na opublikowanych imiennych listach (Mielec, Stalowa Wola) oraz fakty niesłusznego uwzględniania wszystkich osób podawanych we wnioskach (Mielec). W Mielcu wskaźnik przydziałów nieprawidłowych, w stosunku do ogólnej ich liczby wyniósł 15%⁶⁶.

Znaczące ograniczenia liczby uprawnionych do mieszkania kwaterunkowego nastąpiło na mocy uchwały nr 123 Rady Ministrów z 22 maja 1965 r., która obniżyła wzmiankowane wcześniej wielokrotnie maksimum dochodowe do 800 zł. Konieczna okazała się weryfikacja wniosków dotychczas złożonych, zgodnie z którymi granica dochodowa uprawniająca do takiego lokalu wynosiła do 1500 zł na osobę w rodzinie. Komisje do spraw koordynacji rozdziału mieszkań ponownie rozpatrzyły 203 485 wniosków, zaopatrzonych w pozytywne decyzje uprzednio działających komisji rozdziału mieszkań, z czego 92 044 skierowano ponownie do przydziału zapewnianego przez rady narodowe, 31 514 – do spółdzielni mieszkaniowych. Osoby skierowane tam na mocy uchwały nr 122 Rady Ministrów z 22 maja 1965 r. zwolnione zostały ze stażu kandydackiego.

Przestrzegania zasad nowych regulacji w 1967 r. stało się przedmiotem kontroli NIK w osiemnastu spółdzielniach mieszkaniowych, dziesięciu wydziałach spraw lokalowych w miastach, na terenie których znajdowały się kontrolowane spółdzielnie oraz w pięciu wojewódzkich oddziałach CZSBM województw: białostockiego, gdańskiego, lubelskiego, rzeszowskiego, szczecińskiego i zielonogórskiego

Okazało się, że w wielu spółdzielniach staż kandydacki nie został wprowadzony (w tym czasie obowiązywał on w piętnastu miejscowościach w Polsce), stąd przywilej wynikający z uchwały nr 22 nie miał znaczenia. Duża ich część preferowała nowo przyjętych członków i przydzielała im mieszkania przed

⁶⁶ AAN, NIK II, sygn. 52/10, k. 65–84, NIK, Zespół Administracji Terenowej i Gospodarki Komunalnej, Sprawozdanie z kontroli rozdziału mieszkań w 1965 r. i przygotowania do rozdziału w latach 1966–1970, Warszawa, grudzień 1966 r. Podobne ustalenia – zob. AAN, NIK II, sygn. 4/562, NIK, Zespół Spraw Wewnętrznych i Gospodarki Komunalnej, Sprawozdanie z kontroli rozdziału mieszkań w 1964 r., Warszawa, lipiec 1965 r.

osobami skierowanymi przez komisje do spraw koordynacji rozdziału mieszkań i znajdującymi się nieraz w trudnych warunkach lokalowych.

We wszystkich kontrolowanych instytucjach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przeprowadzania weryfikacji wniosków o przydział mieszkań, dokonywanej w związku z wejściem w życie uchwał nr 122 i 123. Organa lokalowe nie przedłożyły komisjom wszystkich wniosków podlegających weryfikacji, względnie przedstawiały wnioski nie zawierające aktualnych danych.

W wielu przypadkach ujawniono fakty przydziału mieszkań z budownictwa rad narodowych rodzinom, których dochód na jedną osobę przekraczał 800–1000 zł, a które nie zostały we właściwym czasie skierowane do spółdzielni, w ramach weryfikacji wnioskowej⁶⁷.

Naganne kombinacje przydziałami lokali kwaterunkowych, omijanie obowiązujących regulacji prawnych wykryto w trakcie wielu innych kontroli o charakterze cząstkowym. Jako typowy przykład odnotujmy zbadaną przez Delegaturę NIK w Rzeszowie sytuację w Sanoku w 1960 r. Projekt rocznego rozdzielnika przydziału mieszkań na lata 1959 i 1960 został opracowany przez miejscowe Prezydium MRN na podstawie złożonych wniosków przez niektóre zakłady pracy i instytucje. W chwili opracowywania rozdzielników mieszkań z nowego budownictwa w 1959 i 1960 r. Referat Kwaterunkowy nie posiadał dokumentów protokołów z wizji lokalnych, danych z urzędów meldunkowych, informacji na temat warunków lokalowych osób ubiegających się przez zakłady i instytucje o mieszkania, jak również danych o ich sytuacji materialnej. PMRN, mimo że było do tego zobowiązane, nie sporządzało imiennych – kwartalnych rozdzielników dokonywanych przydziałów, jak również nie wywieszało tych list do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń. Kontrolerzy nie byli w stanie ustalić, czy osoby, które otrzymały mieszkania z budownictwa dla rad narodowych były faktycznie brane pod uwagę przy opracowywaniu rocznych rozdzielników przydziału mieszkań. 25 października 1960 r. kontrolerzy NIK przeprowadzili wyrwykowe sprawdzenie (w ramach dwudziestu wizji lokalnych) warunków bytowych niektórych ubiegających się o mieszkania. Stwierdzono, że jedenaście rodzin wegetowało w bardzo ciężkich warunkach, w lokalach lub domach nie nadających się do zamieszkania, a cztery w warunkach określonych jako „znośne”, ale nieodpowiadającym normom zaludnienia.

Jednocześnie z analizy przydziału przez PMRN w 1959 r. dwudziestu mieszkań z nowego budownictwa wynikało, że otrzymali je miejscowi urzędnicy. Dwa z nich przeznaczono dla architektów (w tym jedno, o powierzchni 80 m² dla dwóch osób przydzielono kierownikowi Wydziału Budownictwa i Architektury Prezydium PRN, nie dokwaterowując tam żadnego lokatora, mimo że uchwałą

⁶⁷ AAN, NIK II, sygn. 52/52, k. 19 i nn., Sprawozdanie z kontroli przydziałów mieszkań przez spółdzielnię budownictwa mieszkaniowego dla osób skierowanych przez prezydium rad narodowych, Warszawa, styczeń 1968 r.

PMRN ustalono normę powierzchni mieszkaniowej na jedną osobę wynoszącą 9 m²). Ponadto beneficjentami tego systemu stali się trzej członkowie Społecznej Komisji Mieszkaniowej przy PMRN w Sanoku, którzy w ten sposób zamienili swe dotychczasowe lokale na większe i bardziej komfortowe. Trzypokojowe mieszkanie o powierzchni 40 m² otrzymał sprowadzony do Sanoka dentysta; lepszy lokal „załatwił sobie” miejscowy weterynarz. Kontrola wykazała, że karty ewidencyjne mieszkań podlegających publicznej gospodarce lokalami nie były od wielu lat aktualizowane. Urząd za to odpowiedzialny nie wiedział, ile izb podlegało tej gospodarce⁶⁸.

Informacje o podobnych nieprawidłowościach w działaniu miejskich organów administracji, zajmujących się przydziałem mieszkań, można odnaleźć w materiałach WRN w Szczecinie z 1962 r. Dowiadujemy się z nich, że w 1961 r. wpłynęło do Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Prezydium WRN 1508 skarg od obywateli na działalność organów rad narodowych, z czego aż 1204, tj. 80% stanowiły skargi w sprawach przydziału mieszkania. Około 40% z nich zostało skierowanych do wydziału przez władze centralne, co jest „jasnym dowodem obciążenia dodatkową i nie zawsze potrzebną pracą, wszystkich szczebli i instancji administracji państwowej”. Stwierdzono jednak, że wiele tych skarg było uzasadnionych: „O tym, jak wiele niesłusznych, niezgodnych z przepisami decyzji podejmuje organa do spraw lokalowych, a nawet komisje lokalowe, świadczy 60% uchylonych decyzji przez Kolegium do Spraw Lokalowych w stosunku do ogółu zaskarżonych”⁶⁹.

Zarówno niska wysokość ustalonego minimum dochodów, uprawniającego do mieszkania państwowego (kwaterunkowego), jak i konieczność wpłacania kaucji w przypadku najmu lokali nowo wybudowanych lub odbudowanych (nadbudowanych) po 1 stycznia 1960 r. – były przedmiotem listów kierowanych m.in. do KC PZPR. „Uwagi na temat kaucji i wkładów – czytamy w sprawozdaniu Biura Listów i Inspekcji KC PZPR za rok 1967 r. – zaopatrywane są niekiedy w szczegółowe budżety rodzinne, którymi zainteresowani posługują się jako najmocniejszym argumentem. Piszący pragną wykazać, że 800 – złotowa granica zarobków na osobę, powyżej której nie można otrzymać mieszkania kwaterunkowego jest nieracjonalna. Konieczność kilkuletnich wyczekiwań na otrzymanie mieszkania jest dodatkowym elementem zniecierpliwienia piszących”⁷⁰.

⁶⁸ Archiwum Państwowe w Rzeszowie (dalej – APRZ), Delegatura NIK, sygn. 975, k. 10–21, Protokół z przeprowadzonej kontroli w PMRN w Sanoku przez starszego inspektora NIK mgr Jana Pajdę w dniach od 12 do 29 października i od 14 do 17 listopada oraz przez starszego inspektora Oddziału Spraw Lokalowych PWRN w Rzeszowie W. Adamca.

⁶⁹ Archiwum Państwowe w Szczecinie, Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej (dalej – PWRN) w Szczecinie, sygn. 4099, k. 50–51, Materiały Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej na Sesję WRN-Szczecin, 1962 r.

⁷⁰ AAN, KC PZPR, sygn. 237/XXV–55, k. 66 i nn., Sprawozdanie Biura Listów i Inspekcji KC PZPR za rok 1967.

W sytuacji, gdy możliwości uzyskania mieszkania z puli rad narodowych były coraz bardziej ograniczone, drogą coraz bardziej uczęszczaną stawały się starania o nie przez spółdzielnie mieszkaniowe.

Po mieszkanie – do spółdzielni

Gomułkowska koncepcja uczynienia ze spółdzielczości głównego sposobu rozwiązania kwestii mieszkaniowej nie od razu spotkała się z entuzjastycznym przyjęciem Polaków. Wspomagany przez Centralną Radę Związków Zawodowych (CRZZ)⁷¹ ruch tworzenia zakładowych (i międzyzakładowych) spółdzielni mieszkaniowych był początkowo przyjmowany z rezerwą, a czasem z wrogością. Tak było z pewnością w przypadku kopalń skupionych w Jaworznicko-Mikołowskich Zakładach Przemysłu Węglowego. Do maja 1958 r. nie zdołano tam założyć żadnej spółdzielni mieszkaniowej. Jedynie w kopalni Wesoła udało się znaleźć 25 kandydatów. Byli to przeważnie górnicy pochodzenia miejscowego, którzy – jak stwierdzono w piśmie skierowanym do Ministerstwa Górnictwa i Energetyki – „w inny sposób nie mogą liczyć na uzyskanie mieszkań, ponieważ mieszkania z nowego budownictwa kop[alnia] Wesoła przeznacza na zabezpieczenie wzrostu zatrudnienia załogi dołowej dla nowo zwerbowanych po jednorocznym okresie wyczekiwania”⁷². Dokonana przez to Ministerstwo w 1963 r. kontrola podległych zakładów wykazała brak dostatecznego zainteresowania spółdzielczym budownictwem mieszkaniowym, co miało powodować „pewną obojętność a nawet wycofywanie się członków spółdzielni, żądających w konsekwencji przydziałów mieszkań z puli kopalń”⁷³.

Pomijając w tym miejscu rozważania na temat udziału zakładów pracy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych swych załóg (co będzie dalszym tematem tych rozważań), warto w tym miejscu postawić hipotezę, że upowszechnienie spółdzielczości napotykało opór wielu grup zawodowych, szczególnie tych przyzwyczajonych do zajmowania uprzywilejowanej pozycji w dostępie do deficytowych dóbr.

⁷¹ Zob. AAN, CZSBM, sygn. 1/211, k. nlb., Uchwała nr 2 Rady CZSBM w sprawie realizacji postulatów i wytycznych V Kongresu CRZZ w zakresie spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego, 18 II 1963 r.

⁷² AAN, Ministerstwo Górnictwa i Energetyki (dalej – MGİE), sygn. 161/20, k. 108, Jaworznicko-Mikołowskie Zakłady Przemysłu Węglowego do MGİE, Mysłowice, 30 maja 1958 r.

⁷³ AAN, MGİE, sygn. 39/3, k. nlb., MGİE, Gabinet Ministra, Inspekcja Resortowa, Warszawa, 16 XI 1963 r., Kontrola wykonania zarządzenia nr 86 Ministra GiE z 9 IX 1961 r. w sprawie usprawnienia budownictwa zakładowych domów mieszkalnych, pomocy dla spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego oraz trybu i zasad przydziału mieszkań w resorcie górnictwa i energetyki.

W miarę jednak jak okazywało się, że możliwości uzyskania mieszkania w inny sposób są coraz bardziej iluzoryczne, rola spółdzielczości wzrastała, a liczba jej członków (i kandydatów) znacznie przewyższała możliwości inwestycyjne. O tym, że ta droga do mieszkania była wybierana z powodu braku realnej alternatywy świadczą przede wszystkim wyniki badań socjologicznych. Jedne z najciekawszych zostały przeprowadzone przez Barbarę Zamojską w latach 1966–1967 wśród ponad 800 mieszkańców i oczekujących na mieszkania w czterech podwarszawskich spółdzielniach – „Niedźwiadek” i „Ursus” w Ursusie, „Słoneczna” w Wołominie i „Jedność” w Piasecznie (tablica 7.).

Tablica 7

Motywacje ubiegania się o drogę spółdzielczą w czterech podwarszawskich spółdzielniach mieszkaniowych (badania z lat 1966–1967)

Grupa	Liczba respondentów ogółem	Liczba respondentów, którzy udzieliili odpowiedzi	Wskaźnik respondentów (w procentach), którzy jako motyw podjęcia decyzji podali							
			Brak innych możliwości	Sytuację przymusową	Złe warunki mieszkaniowe	Perspektywę pewnego i terminowego uzyskania mieszkania	Dogodne warunki finansowe	Wysoki standard, przyjemniejsze warunki życia	Względy osobiste i rodzinne	Związanie z miejscowością, jej zalety
Członkowie mieszkający	263	263	51,3	3,8	32,7	16,0	1,9	3,4	7,2	5,3
Członkowie oczekujący	223	223	45,7	3,1	33,6	7,6	10,3	4,9	8,1	4,0
Kandydaci	365	353	50,7	2,5	30,3	12,7	4,8	4,8	7,1	9,1

Źródło: AAN, CZSBM, sygn. 7/28, k. 30, Maszynopis pracy mgr Barbary Zamojskiej, Wyniki badania ankietowego wśród członków i kandydatów wybranych spółdzielni mieszkaniowych w strefie podmiejskiej Warszawy, Warszawa, styczeń 1968 r., Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, Zakład Ekonomiki Zespołów Mieszkaniowych.

Wynika z nich, że wskazanie „brak innych możliwości” wybrało blisko połowa zarówno członków mieszkających, oczekujących, jak i kandydujących. Należy założyć, że sytuacja pod tym względem była zróżnicowana regionalnie, ale jak się wydaje nie w takim stopniu, aby zmienić tę wyraźną tendencję.

Podstawowe dane, dotyczące roli spółdzielczości mieszkaniowej jako sposobu na własne „M” zawiera tablica 8.

Tablica 8

**Członkowie i kandydaci w spółdzielniach mieszkaniowych w Polsce w latach 1956–1969
(w tysiącach)**

	Członkowie ogółem							W tym członkowie oczekujący na mieszkania			Kandydaci
	1956	1957	1958	1962	1965	1968	1969	1965	1968	1969	1969
Polska	35,173	41,164	79,692	212,425	332,0	694,3	885,0	139,5	291,9	387,5	465,9*
Warszawa	18,146	21,593	32,041	47,859	66,7	92,2	114,7	23,0	12,6	24,6	93,0
Kraków	0,828	0,600	3,071	9,853	14,6	32,4	43,0	6,8	14,1	19,1	20,8
Łódź	0,500	1,792	3,721	10,686	17,1	46,6	56,8	6,0	22,0	26,0	15,8
Poznań	3,177	3,216	6,650	11,461	16,2	34,9	41,8	7,1	18,1	22,0	9,7
Wrocław	1,303	1,407	2,099	7,883	10,0	24,2	32,8	3,0	10,7	16,4	30,7
Białostockie	0,199	0,424	1,588	5,946	9,7	20,3	25,9	4,4	10,1	13,0	10,6
Bydgoskie	1,240	1,092	2,563	11,067	18,3	38,1	51,7	8,4	19,7	27,6	24,5
Gdańskie	1,649	1,447	4,519	16,653	24,7	52,7	66,2	9,1	20,7	27,8	31,3
Katowickie	1,304	1,142	6,742	26,642	44,8	87,9	107,6	21,1	35,2	42,2	60,1
Kieleckie	0,332	0,321	1,346	6,736	10,8	25,0	32,7	4,5	11,4	15,6	11,9
Koszalińskie	–	–	0,062	1,656	6,6	17,5	23,5	3,0	7,4	9,9	8,1
Krakowskie	0,413	0,424	1,618	4,154	6,6	17,5	23,5	3,0	7,7	9,9	10,8
Lubelskie	0,397	1,478	2,741	8,781	15,1	29,9	37,6	7,8	14,0	17,8	22,1
Łódzkie	0,079	0,817	1,418	5,357	8,7	21,0	28,6	3,2	10,0	13,5	12,6
Olsztyńskie	0,082	0,137	0,259	2,131	5,8	11,8	15,4	3,6	6,6	8,3	7,3
Opolskie	0,279	0,251	0,340	3,109	6,1	15,0	19,7	2,8	6,2	7,8	7,1
Poznańskie	2,842	2,875	3,558	9,523	13,2	29,8	38,6	4,5	13,9	19,1	11,2
Rzeszowskie	0,122	0,086	0,637	3,675	6,1	16,0	22,5	2,8	7,6	11,3	9,1
Szczecińskie	1,362	1,293	1,917	5,008	8,0	20,4	25,4	3,0	9,6	12,8	9,4
Warszawskie	0,819	0,610	2,444	1,0849	16,7	35,4	42,0	8,2	17,0	20,5	36,5
Wrocławskie	0,100	0,128	0,133	1,816	5,2	19,6	27,0	3,3	10,8	14,8	16,0
Zielono- górskie	–	0,031	0,171	1,598	3,7	11,4	15,1	2,0	6,5	7,8	7,3

* Bez spółdzielczego budownictwa zakładowego i resortowego.

Źródło: *Sprawozdanie z działalności Związku Spółdzielni Mieszkaniowych za lata 1957–1958*, Warszawa, kwiecień 1959, s. 10; *Sprawozdanie z działalności spółdzielczości mieszkaniowej w latach 1961–1963*, Warszawa 1964, s. 81; *Sprawozdanie z działalności spółdzielczości mieszkaniowej w latach 1964–1966*, Warszawa 1967, s. 106; *Sprawozdanie z działalności spółdzielczości mieszkaniowej w roku 1969*, Warszawa 1970, s. 103–104.

Wśród wielu wniosków, jakie nasuwa analiza tych ustaleń kilka wydaje się szczególnie ważnych z punktu widzenia podjętych rozważań. Po pierwsze, spółdzielczość stała się stopniowo najważniejszą instytucjonalną formą rozwiązania problemów mieszkaniowych Polaków. Liczba jej członków zwiększyła się z ponad 35 tys. w końcu 1956 r. do około 885 tys. w 1969 r. Po drugie, w końcu lat pięćdziesiątych istniały rzucające się w oczy różnicowania regionalne w zakresie jej rozwoju. Było ich wówczas wyraźnie mniej na niektórych obszarach tzw. Ziemi Odzyskanych, co być może jest jeszcze jednym z wielu efektów poczucia tymczasowości ich mieszkańców, lepszego „zaopatrzenia” w mieszkania w „punkcie startu” – w 1945 r. oraz niskiego – w przypadku Zielonogórskiego i Olsztyńskiego – stopnia zurbanizowania tych obszarów. Stopniowo zaległości pod tym względem zostały w części przynajmniej odrobione (szczególnie we Wrocławskim). Pewien wpływ na to mogła mieć polityka państwa, w tym szczególnie realizacja preferencji zapisanych w uchwale Rady Ministrów nr 345 z 29 lipca 1959 r. w sprawie rozszerzenia pomocy państwa dla budownictwa mieszkaniowego spółdzielczego i indywidualnego na niektórych terenach Ziemi Zachodnich, województwa olsztyńskiego i w niektórych powiatach województwa gdańskiego i białostockiego (MP, nr 74, poz. 393)⁷⁴.

Pod koniec analizowanego okresu sieć spółdzielni mieszkaniowych pokryła cały kraj. Dość powiedzieć, że w 1968 r. na ogółem 891 miast w Polsce – spółdzielnie istniały w 786 (88,2%), w tym w miastach poniżej 5 tys. – 295 (81,9% ich ogółu), 5–10 tys. – 201 (83,4%), 10–20 tys. – 156 (100%), 20–50 tys. – 85 (100%), 50–100 tys. 26 (100%), powyżej 100 tys. 23 (100%)⁷⁵.

Uczynienie ze spółdzielczości podstawowej formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przy pomocy wielu instrumentów finansowych i prawnych dało efekty połowiczne. Spółdzielnie już od końca lat pięćdziesiątych borykały się z problemem rosnącej kolejki starających się o swój wymarzony lokal. Już w 1959 r. w materiałach sprawozdawczych ZSMiB stwierdzano, że w dużych miastach nie były one w stanie przyjąć wszystkich zgłaszających się⁷⁶.

Próbą osłabienia tempa napływu członków było wzmiankowane już wcześniej wprowadzenie w 1965 r. instytucji kandydata. Początkowo wymóg stażu kandydackiego obowiązywał w 25 miejscowościach; w 14 wynosił on trzy lata, a w 11 – dwa lata. Do miejscowości, w których obowiązywał staż należały wówczas: Warszawa i 12 miast regionu podwarszawskiego oraz Kraków, Wrocław, Bydgoszcz, Grudziądz, Toruń, Inowrocław, Tarnów, Nowy Sącz, Biała Podlaska, Zamość, Lublin i Przemyśl. System ten był stopniowo rozszerzany, a liczba za-

⁷⁴ AAN, MGK, sygn. 1/19, k. 66 i nn., Minister Gospodarki Komunalnej, Informacja o aktualnych problemach nowej polityki mieszkaniowej [projekt], Warszawa 1960 r.

⁷⁵ *Sprawozdanie z działalności spółdzielczości mieszkaniowej w 1968 roku*, Warszawa 1969, s. 12.

⁷⁶ AAN, Związek Spółdzielni Mieszkaniowych i Budowlanych (dalej – ZSMiB), sygn. 19/7, k. 10–15, Sprawozdanie Zarządu za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1959, Warszawa 1960.

rejestrowanych kandydatów w 1965 r. wyniosła 164,3 tys., w 1966 r. – 227,3 tys., w 1969 r. – 465,9 tys.⁷⁷

Analizowana sprawozdawczość wskazuje, że zakładanie tzw. mieszkaniowych książeczek oszczędnościowych PKO (powszechny obowiązek gromadzenia wkładów mieszkaniowych względnie budowlanych na nich wprowadzono w 1965 r.)⁷⁸ spowodował w rzeczywistości dalsze wydłużenie okresu wyczekiwania na mieszkanie.

Tę wzrastającą niewydolność spółdzielczości wzmacniała strategia rodziców „zabezpieczania” swych niepełnoletnich dzieci w książeczki i – w przewidywalnej przyszłości – w mieszkania. W efekcie jej masowego stosowania w końcu 1969 r. 101,7 tys. kandydatów na członków stanowili właśnie nieletni⁷⁹. Liczba książeczek otwartych dla dzieci i młodzieży wynosiła w 1966 r. – 35 642, w 1967 r. – 77 157, w 1968 r. – 112 792, a ich ogólna liczba odpowiednio: 503 505, 650 084 i 797 908⁸⁰. W latach 1966–1970 liczba kandydatów pełnoletnich wzrosła o 80%, a kandydatów niepełnoletnich blisko siedmiokrotnie (tych ostatnich w województwie krakowskim siedemdziesięciokrotnie, katowickim pięćdziesięciokrotnie, warszawskim, opolskim i koszalińskim trzydziestokrotnie). Udział liczby kandydatów niepełnoletnich w ogólnej liczbie kandydatów zwiększył się z 6,8% w 1965 r. do 24,2% w 1970 r.⁸¹

Już w kwietniu 1963 r. na posiedzeniu Rady CZSBM ujawniono, że z ogólnej liczby 214 tys. członków spółdzielni – 109 tys. oczekiwało na mieszkanie, z czego około 20% nie miało pokrycia w planach inwestycyjnych na lata 1963–1965. Faktycznie liczba oczekujących była znacznie większa, jeśli uwzględnić dalsze 20% kandydatów nieprzyjętych na członków przez spółdzielnie⁸².

Jak stwierdził w październiku 1966 r. prezes CZSBM Witold Kasperski na posiedzeniu Rady Związku, z ogólnej liczby 452 tys. członków i kandydatów oczekujących na mieszkania, 162,5 tys. posiadało już pełne wkłady mieszkaniowe, a dalszych 250 tys. miało zgromadzić je do końca 1967 r. Było jasne dla władz Związku, że nie wszystkie z tych rodzin będą mogły otrzymać mieszkanie

⁷⁷ *Sprawozdanie z działalności spółdzielczości mieszkaniowej w latach 1964–1966...*, s. 13; *Sprawozdanie z działalności spółdzielczości mieszkaniowej w roku 1969*, Warszawa 1970, s. 103–104.

⁷⁸ AAN, CZSBM, sygn. 1/214, Sprawozdanie z realizacji uchwał IV Krajowego Zjazdu Delegatów CZSBM, projekt 2 XII 1966 r. Pierwsze porozumienie ZSM z PKO w celu skoordynowania akcji oszczędzania wkładów na książeczkach PKO i realizacji spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego zostało zawarte w styczniu 1959 r. Zob. AAN, CZSBM, sygn. 19/7, k. 27, Sprawozdanie z działalności Związku Spółdzielni Mieszkaniowych za lata 1957–1958, Warszawa, kwiecień 1959 r.

⁷⁹ *Sprawozdanie z działalności spółdzielczości mieszkaniowej w roku 1969...*, s. 11 i nn.

⁸⁰ *Sprawozdanie z działalności spółdzielczości mieszkaniowej w 1968 roku...*, s. 8 i nn.

⁸¹ AAN, Urząd Rady Ministrów (dalej – URM), sygn. 5.3/25, k. 94–96, Zapotrzebowanie na mieszkania spółdzielcze w latach 1966–1970.

⁸² AAN, CZSBM, sygn. 1/211, k. nlb., Protokół z plenarnego posiedzenia Rady CZSBM w dniu 2 kwietnia 1963 r.

w pięcioletniej 1966–1970. Szczególnie jaskrawe dysproporcje pod tym względem występowały w Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu, Warszawie oraz w województwie warszawskim⁸³.

Średni czas oczekiwania na mieszkanie między 1966 i 1970 r. (mimo wahań wewnątrz tego okresu) znacznie się wydłużył i podlegał dużym różnicowaniom regionalnym (tablica 9.).

Tablica 9

**Średni okres oczekiwania na mieszkanie spółdzielcze w latach 1966–1970
(w latach)**

	Członkowie spółdzielni, oczekujący na mieszkania i kandydaci pełnoletni					W tym członkowie spółdzielni, oczekujący na mieszkania				
	1966	1967	1968	1969	1970	1966	1967	1968	1969	1970
Polska	7,9	9,0	8,9	9,7	11,5	3,2	3,7	3,5	4,2	5,8
Warszawa	10,2	9,4	9,0	9,3	11,8	3,5	2,7	2,0	1,4	3,3
Kraków	10,4	12,9	13,3	10,9	11,8	3,8	4,6	3,9	4,1	5,7
Łódź	8,4	6,4	5,9	5,8	6,6	2,5	3,4	3,4	3,7	4,4
Poznań	15,3	17,6	11,6	9,9	11,8	5,7	9,2	6,8	6,7	8,7
Wrocław	15,0	12,9	12,5	14,4	25,0	2,8	5,9	4,7	4,4	10,2
Białostockie	5,8	7,6	7,5	7,7	9,2	3,0	3,5	3,6	4,1	5,2
Bydgoskie	7,1	9,3	8,9	10,1	10,5	3,5	3,9	3,7	4,7	5,8
Gdańskie	5,5	7,2	8,8	9,6	11,7	2,3	2,6	3,0	4,1	6,0
Katowickie	6,2	9,3	9,7	13,3	18,1	3,3	4,0	4,2	6,3	8,7
Kieleckie	4,5	6,3	7,3	7,2	6,2	2,1	3,1	3,7	3,8	3,7
Koszalińskie	6,3	7,4	7,5	8,3	9,1	2,8	3,5	3,8	4,4	5,3
Krakowskie	4,7	8,1	7,2	8,0	9,1	2,4	3,7	2,7	3,6	4,5
Lubelskie	8,6	9,3	8,9	10,4	11,3	4,2	3,3	2,9	4,3	5,4
Łódzkie	5,9	7,1	7,7	7,1	9,4	2,2	3,0	3,1	3,3	5,1
Olsztyńskie	12,2	8,2	8,0	8,1	13,6	8,1	4,0	4,2	4,4	7,9
Opolskie	4,7	5,0	5,2	5,0	7,3	2,8	2,6	2,6	2,5	3,9
Poznańskie	8,6	8,6	7,8	8,6	11,1	3,3	3,8	4,3	5,0	7,2
Rzeszowskie	6,4	9,6	9,1	15,9	12,2	2,9	3,6	3,9	7,3	6,8
Szczecińskie	10,8	10,3	7,2	13,5	14,8	3,7	5,2	3,7	7,0	8,9
Warszawskie	8,5	11,5	14,7	13,1	18,2	3,4	3,5	3,8	4,4	6,9
Wrocławskie	10,7	10,3	9,5	12,1	12,3	3,1	3,7	3,8	5,3	6,0
Zielonogórskie	5,9	8,0	8,2	10,6	12,9	3,1	4,4	3,9	5,4	6,8

Źródło: AAN, URM, sygn. 5.3/25, k. 98–99, Zapotrzebowanie na mieszkania spółdzielcze w latach 1966–1970.

⁸³ AAN, CZSBM, sygn. 1/214, k. nlb., Protokół z posiedzenia...

Statystycznie w ostatnim roku rządów W. Gomułki najdłużej na przydział lokalu spółdzielczego musieli oczekiwać wówczas członkowie i pełnoletni kandydaci we Wrocławiu, Katowickiem i Warszawskim.

Trudności uzyskania „własnego M” skłaniały ubiegających się o nie z jednej strony do stosowania różnorodnych sposobów przyspieszenia ich otrzymania, z drugiej – sprzyjały mnożeniu się nieprawidłowości w procedurach ich przydziału przez władze spółdzielni. Zachowane materiały źródłowe pozwalają przynajmniej na wskazanie niektórych z nich.

Nieprawidłowości pojawiały się już na etapie rejestracji. Kontrole przeprowadzone w wielu województwach w latach 1965–1966 wykazały, że niektórych członków przyjmowano z pominięciem statusu kandydata. Z jednej strony stwierdzono niepobieranie opłat rejestracyjnych od kandydatów, z drugiej – pobieranie od nich opłat nieuzasadnionych. Zdarzało się, że od członków nie żądano wpłaty udziałów i wpisowego. Nie do rzadkości należały przypadki przyjmowania na członków osób, które nie zgromadziły pełnych wymaganych wkładów⁸⁴.

Spółdzielnie lustrwane w drugiej połowie lat sześćdziesiątych starały się również unikać obowiązków zawierania z członkami porozumień, określających wstępne terminy przydziału mieszkań. Około 50% spółdzielni zlustrwanych w województwie wrocławskim w pierwszej połowie 1967 r. nie uczyniło tego w ogóle, względnie nie obejmowało nimi wszystkich zainteresowanych członków⁸⁵. O masowości tego zjawiska świadczyła przeprowadzona w 1967 r. masowa kontrola dokonana przez służby CZSBM. Na 424 badane spółdzielnie porozumień z członkami nie zawarło 231 czyli 54,5%. Na ogólną liczbę 80 642 członków przyjętych do spółdzielni przed 31 marca 1967 r. „na budownictwo powszechne”⁸⁶ – którzy mieli otrzymać mieszkania po 1967 r. – z 36 485 członkami spółdzielnie nie zawarły porozumień wstępnych. Szczególne nasilenie tych nieprawidłowości stwierdzono na terenie oddziałów Związku w Warszawie (75% badanych spółdzielni nie zawarło porozumień z 83% ogółu członków oczekujących na mieszkania po 1967 r.), w oddziale Łódź – województwo (odpowiednie wskaźniki wyniosły 83% i 76%), Gdańsk (70% i 69%) i Kraków (80% i 45%). W grupie spółdzielni, w których liczba członków oczekujących przekra-

⁸⁴ AAN, CZSBM, sygn. 5/13, k. nlb., CZSBM Oddział w Gdańsku do CZSBM Biuro Lustracji, Sprawozdanie liczbowe i problemowe z pracy lustracyjnej za 1966 rok Wydziału Lustracji CZSBM Oddział w Gdańsku, Gdańsk, 20 stycznia 1966 r.; *ibidem*, k. nlb., CZSBM – Oddział w Lublinie do CZSBM Biuro Lustracji, 16 stycznia 1967 r., Sprawozdanie liczbowe i opisowe z działalności lustracyjnej w 1966 r.

⁸⁵ AAN, CZSBM, sygn. 5/14, k. nlb., Sprawozdanie problemowe z działalności lustracyjnej Oddziału CZSBM Wrocław za rok 1967.

⁸⁶ Budownictwo powszechne spółdzielni mieszkaniowych oznaczało jego część realizowaną poza umowami z zakładami pracy, które partycypując w tym budownictwie (wykonywanie pewnych prac, wpłaty finansowe) zapewniały sobie w ten sposób lokale dla swych pracowników.

czała program budowy na lata 1968–1970, na 171 badanych jednostek porozumień nie zawarło w ogóle 31, czyli 26% skontrolowanych, a w grupie spółdzielni, w których liczba członków była niższa niż program budowy mieszkań nie zawarło ich aż 200 czyli 66% badanych. Motywy takiego postępowania były czytelne: władze spółdzielcze – oprócz innych przyczyn – przede wszystkim obawiały się, że mogą nie wywiązać się z podjętych zobowiązań z przyczyn niezależnych od nich, a jednocześnie ponosić bliżej niesprecyzowane konsekwencje z tego tytułu⁸⁷.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami przydział mieszkania spółdzielczego, tak jak w przypadku komunalnego, powinno poprzedzić zbadanie warunków zamieszkania ubiegającego się przez specjalną komisję społeczną. Formułowane na tej podstawie opinie miały mieć istotne znaczenie zarówno przy przyjęciach na członka spółdzielni, jak i przy tworzeniu list przydziałów. W praktyce wielokrotnie okazywało się, że odpowiednie przepisy łamano względnie omijano. Oto np. kontrola Oddziału CZSBM w Koszalinie, przeprowadzona w 1967 r. wykazała, że w Słupskiej Spółdzielni Mieszkaniowej (SM) „Czyn” w Słupsku, w skład społecznej komisji wchodziło dwóch członków zarządu (składał się on z trzech osób) oraz członkowie rady spółdzielni, którzy byli przedstawicielami organu odwoławczego od decyzji zarządu. Z tego m.in. powodu wielu członków miało wyczekiwać na mieszkania od 1963 r., gdy tymczasem przydzielano je osobom przyjętym w latach późniejszych⁸⁸. W 1967 r. podobne nieprawidłowości stwierdzono w województwie wrocławskim (powołanie w skład komisji członków rad spółdzielni w Lubinie, Legnicy i Bystrzycy). Tam również odnotowano przedkładanie komisjom wniosków mieszkaniowych do zaopiniowania, już po przyjęciu kandydatów na członków (Góra Śląska, Gryfów, Kłodzko, Świebodzice, Świdnica)⁸⁹.

Podobne ustalenia przyniosła kontrola NIK, przeprowadzona w 1970 r. w 34 spółdzielniach w 9 województwach. Oto w Gorzowskiej SM w 1969 r. w 81 przypadkach na 115 zbadanych, przydział został dokonany przez zarząd spółdzielni bez opinii społecznej komisji mieszkaniowej (SKM). W opolskiej SM nie przedstawiono do zaopiniowania komisji zmian, dokonanych w 1969 r., które dotyczyły 40% osób zmieszczonych na liście podstawowej.

Nieprawidłowości w przydziałach mieszkań wynikały również z wydawania opinii przez SKM, a następnie podejmowania decyzji przez zarządy spółdzielni

⁸⁷ AAN, CZSBM, sygn. 5/36, k. 1 i nn., Synteza wyników lustracji problemowych dotyczących zagadnień rejestracji kandydatów oraz przyjmowania członków i kwalifikowanie ich do przydziału mieszkań, 17 lipca 1967 r.

⁸⁸ AAN, CZSBM, sygn. 5/14, k. nlb., Sprawozdanie z działalności Sekcji Oddziału CZSBM w Koszalinie obejmujące okres od 1.01. do 30.09.1967 r.

⁸⁹ *Ibidem*; AAN, CZSBM, sygn. 5/14, k. nlb., Sprawozdanie problemowe z działalności lustracyjnej Oddziału CZSBM Wrocław za rok 1967.

bez uprzedniego sprawdzenia faktycznych warunków mieszkaniowych członków ubiegających się o mieszkania. Oto np. w Krakowskiej Spółdzielni Mieszkaniowej oraz spółdzielni „Wspólnota” w Krakowie zespoły wizytacyjne SKM nie przeprowadziły oględzin faktycznych warunków lokalowych u ponad połowy osób otrzymujących przydziały przyspieszone i u większości osób, którym takich przydziałów odmówiono. W sprawach o przyspieszenie stanowiło to usankcjonowanie często niesłusznych decyzji zarządów spółdzielni. I w tej kontroli stwierdzono niewłaściwy skład wielu komisji. W Płockiej SM na siedmiu jej członków – trzech należało do zarządu. Uzyskali oni decydujący wpływ na postanowienia komisji, bowiem na 50 posiedzeń odbytych w 1969 r. w 24 stanowili większość, a w pozostałych połowę obecnych⁹⁰.

Czynnością obrosłą w emocje i powodującą wiele napięć było sporządzanie list przydziałów mieszkań. Nieprawidłowości przy ich tworzeniu ujawniła m.in. wzmiankowana wyżej kompleksowa kontrola NIK. W jej trakcie okazało się, że w spółdzielni „Kolejarz” w Lublinie z wybudowanych w 1970 r. 320 mieszkań (po odliczeniu rezerw) 169 podzielono między członków, z którymi zawarto wstępne porozumienia na 1970 r., 25 przeznaczono na przyspieszone przydziały, a pozostałe 126 przekazano poza kolejnością dla pracowników PWRN, Dyrekcji Inwestycji Miejskich, Lubelskiego Przedsiębiorstwa Budownictwa Mieszkaniowego i Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Zarząd Krakowskiej Spółdzielni Mieszkaniowej (KSM) zaplanował na 1969 r. mniejszy rozdział o 108 mieszkań, niż wynikało to z planu oddawania obiektów do użytku, sporządzając dodatkową listę na 69 lokali dystrybuowanych w trybie nieprzewidzianym przepisami, dla osób skierowanych przez Zarząd Wojewódzki Związku Młodzieży Socjalistycznej (ZMS). W KSM w 1969 r. i za trzy kwartały 1970 r. spośród 69 przydziałów przyspieszonych jedynie 25 kontrolerzy uznali za uzasadnione. Przyznano m.in. mieszkania osobom zamieszkałym w należących do ich rodzin mieszkaniach nieprzegęszczonych, natomiast odmówiono ich członkom znajdującym się w wyjątkowo trudnych warunkach, m.in. zajmującym pomieszczenia niemieszkalne, nadmiernie zagęszczone i o złym stanie technicznym, nieogrzewane, w tym również inwalidom, a także chorym na gruźlicę. W Płockiej SM z ogólnej liczby 254 mieszkań oddanych do użytku w 1969 r. na przydziały przyspieszone przeznaczono 53, tj. około 21%, przekraczając czterokrotnie wyznaczony limit; 6 spośród 15 zbadanych przydziałów przyspieszonych nie posiadało uzasadnienia⁹¹.

⁹⁰ AAN, Archiwum Zarządu Głównego Związku Socjalistycznej Młodzieży Polskiej (dalej – ZSMP), Związek Młodzieży Socjalistycznej (dalej – ZMS), sygn. 11/VII/112, k. 387–388, NIK, Zespół Administracji i Gospodarki Komunalnej, Opracowanie zbiorcze wyników kontroli rozdziału mieszkań z budownictwa spółdzielczego, Warszawa, marzec 1971 r.

⁹¹ *Ibidem*, k. 380–382.

Ponadto liczba lokali spółdzielczych, przeznaczona do podziału między zarejestrowanych kandydatów, którzy w normalnej procedurze zakończyli gromadzenie odpowiedniego wkładu, była uszczuplana przez konieczność realizacji „zadań specjalnych”, na podstawie dodatkowych regulacji. Już wcześniej wzmiankowałem o konieczności zapewnienia mieszkań dla części osób kierowanych do spółdzielni w związku z ograniczeniem liczby uprawnionych do mieszkania komunalnego (na mocy uchwały nr 123 Rady Ministrów z 22 maja 1965 r.). Przyjęta tego samego dnia uchwała Rady Ministrów nr 122 stworzyła 5% rezerwę mieszkań spółdzielczych do dyspozycji rad narodowych, która miała służyć załatwieniu spraw najpilniejszych dla miast (przeniesienia służbowe, przekwaterowanie z budynków zagrożonych, mieszkania dla właścicieli wywłaszczonych domów itp.). Już wkrótce okazało się, że jej wykorzystywanie jest niezgodne z celem jej utworzenia i służyło głównie polepszeniu warunków stałych mieszkańców (głównie specjalistów, posiadających już mieszkania)⁹². Ponadto spółdzielnie zawierały porozumienia z zakładami pracy i resortami na budowę lokali przeznaczonych dla ich pracowników (o kontrowersjach z tym związanych piszę w dalszej części tego studium). Odrębne uprawnienia w zakresie przydziałów mieszkań mieli również członkowie – założyciele spółdzielni. O tym, jak bardzo te specjalne regulacje wpływały na realizację polityki mieszkaniowej niech świadczą dane, dotyczące 1966 r. Spółdzielnie przyjęły wówczas 104,4 tys. nowych członków, z tego zarejestrowanych kandydatów, którzy zakończyli gromadzenie wkładów – 64,1 tys., skierowanych: przez prezydium rad narodowych na podstawie uchwały 122 Rady ministrów z 22 maja 1965 r. – 23,6 tys., przez prezydium rad narodowych (mieszkania z rezerwy) – 2,2 tys., przez zakłady pracy (mieszkania ze spółdzielczego budownictwa zakładowego i resortowego) – 11,6 tys., członków założycieli – 2,9 tys. W 1966 r. 51,4 tys. osób uzyskało przydział mieszkań. Pomimo to w końcu 1966 r. liczba członków oczekujących na mieszkania była większa niż w roku poprzednim o około 54,4 tys. i wynosiła 193,4 tys.⁹³

W 1969 r. spółdzielnie przydzieliły 97 419 mieszkań, z tego w budownictwie zakładowym 9272, resortowym 27 992, a w powszechnym 70 155. W tym ostatnim mieściło się 3987 mieszkań (5,5%) dla osób skierowanych w trybie uchwały nr 123 Rady Ministrów z 22 maja 1965 r. oraz 5,4 tys. (7,5%) stanowiących rezerwę do dyspozycji prezydiów rad narodowych⁹⁴.

Poza tym systemem, umożliwiającym manipulację przydziałami, członków spółdzielni irytowało nagminne niedopełnienie obowiązku porozumiewania się z nimi w sprawie lokalizacji ich wymarzonych mieszkań. W cytowanych spr-

⁹² AAN, NIK II, sygn. 52/52, k. 19 i nn., Sprawozdanie z kontroli przydziałów mieszkań przez spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego dla osób skierowanych przez prezydium rad narodowych, Warszawa, styczeń 1968 r.

⁹³ *Sprawozdanie z działalności spółdzielczości mieszkaniowej w latach 1964–1966...*, s. 105–106.

⁹⁴ *Sprawozdanie z działalności spółdzielczości mieszkaniowej w roku 1969...*, s. 34–37.

wozdaniu z kontroli 34 spółdzielni w dziewięciu województwach w 1970 r. podawano liczne przykłady konfliktów na tym tle, łącznie z nieprzyjmowaniem lokali niekorzystnie usytuowanych⁹⁵.

Coraz rygorystyczniej przestrzegane przepisy, dotyczące wielkości przydzielanych mieszkań z jednej strony, z drugiej zaś naturalna chęć uzyskania lokali większych, niż przewidziane przez szczegółowe regulacje rodziły wiele strategii omijania obowiązujących przepisów.

Polegały one na niemeldowaniu w nowych mieszkaniach wszystkich osób wymienionych we wnioskach o przydział. Zwykle strategia ta polegała na deklarowaniu, że w nowym lokalu będą mieszkały dodatkowe osoby (gosposia, członkowie dalszej lub bliższej rodziny), które w istocie rzeczy nie zamierzały tam się pojawić, względnie zjawiały się na krótko. Jako negatywny przykład wskazywano m.in. Spółdzielnię Mieszkaniową „Wspólnota” w Krakowie: wśród dokonanych w okresie od stycznia 1969 r. do 13 sierpnia 1970 r. 526 przydziałów mieszkań typu M-4, M-5 i M-6 w 40% uwzględniono pomoce domowe. W rzeczywistości jedynie w 15% przypadków zostały one rzeczywiście zatrudnione. W Krakowskiej SM w rezultacie stosowania powszechnie takiej praktyki tylko w okresie między styczniem 1969 r. i czerwcem 1970 r. uzyskano ponadnormatywną powierzchnię równą powierzchni 26 mieszkań typu M-3. W Płockiej SM na zbadanych przez kontrolerów NIK około 500 wniosków o przydział i skonfrontowaniu ich z zasiedleniem stwierdzono, że w 31 przypadkach podane w nich osoby faktycznie w tych lokalach nie zamieszkały, z tego 12 odnosiło się do pomocy domowych. Jak stwierdzono w trakcie wielu kontroli, w takich przypadkach zarządy spółdzielni bądź nie podejmowały żadnych działań, a jeśli nawet to czyniły, to były one nieskuteczne⁹⁶.

Podobna skłonność do przekraczania obowiązujących „norm zagęszczenia” została ujawniona już w 1963 r. w Warszawie. Na 200 zbadanych spraw w listopadzie 1962 r. przez Oddział Stołeczny w Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej (WSM) niewłaściwości w zasiedleniu wystąpiły w 58 przypadkach, w tym 45 mieszkań przydzielono niezgodnie z normami, a w 13 zameldowano mniej osób od ich liczby wykazanej w wydanych decyzjach. I w tym wypadku nie podjęto skutecznych środków dla przeciwdziałania tym zjawiskom⁹⁷. Piętnowane

⁹⁵ AAN, ZSMP, ZMS, sygn. 11/VII/112, k. 380–382, NIK, Zespół Administracji i Gospodarki Komunalnej, Opracowanie...

⁹⁶ AAN, CZSBM, sygn. 5/11, k. nlb., CZSBM Oddział w Lublinie, Sprawozdanie roczne z wykonania pracy lustracyjnej w 1964 r., Lublin, 20 stycznia 1965 r.; *ibidem*, k. nlb., CZSBM Oddział w Rzeszowie, Sprawozdanie z pracy lustracyjnej za rok 1964; *ibidem*, k. nlb., CZSBM Oddział Stołeczny, Sprawozdanie problemowe z działalności lustracyjnej Oddziału Stołecznego CZSBM za rok 1964; *ibidem*, k. nlb., CZSBM Oddział w Gdańsku, sprawozdanie problemowe Wydziału Lustracji CZSBM Oddział w Gdańsku za 1964 r., Gdańsk, 16 stycznia 1965 r.; AAN, ZSMP, ZMS, sygn. 11/VII/112, k. 385 i nn., NIK, Zespół Administracji i Gospodarki Komunalnej, Opracowanie...

⁹⁷ AAN, CZSBM, sygn. 5/8, NIK, k. 198, Delegatura na m.st. Warszawie, Sprawozdanie z kontroli realizacji zadań spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego na terenie m.st. Warszawy,

z tego powodu władze spółdzielni twierdziły, że trudne do przewyciężenia kłopoty z dostosowaniem struktury budowanych mieszkań do zapotrzebowania członków obciążają po części samych zainteresowanych oraz budujących bloki. Wydaje się jednak, że w ten sposób objawiała się w głównej mierze rzeczywista tendencja do uzyskania mieszkania większego, niż to wynikało z obowiązujących standardów.

Analizowane dokumenty świadczą, że zasady przydziału mieszkań spółdzielczych były po wielokroć łamane. Czy jednak system ich rozdziału powodował jakieś bardziej trwałe uprzywilejowanie niektórych grup społecznych? Problem wymaga dalszych badań. Nie wydaje się na obecnym ich etapie możliwe udzielenie w pełni wyczerpującej odpowiedzi na pytanie, kim byli beneficjenci wielokrotnie piętnowanych przez organa kontrolne „nieprawidłowych przydziałów”. Nie wiemy, kim – w sensie społecznym – byli członkowie spółdzielni umieszczani na listach przyspieszeń i korzystający z dobrodziejstw wzmiankowanej wcześniej rezerwy mieszkaniowej. Cytowane dokumenty świadczą, że na takie preferencyjne potraktowanie mogli liczyć ludzie szeroko pojętej lokalnej władzy, jak również niezbędni specjaliści (lekarze, naukowcy).

Kwerenda materiałów archiwalnych skłania jednak do postawienia hipotezy, że dostęp do nowych mieszkań spółdzielczych był ułatwiony dla co najmniej dwóch takich grup: dla pracowników spółdzielni mieszkaniowych i przedsiębiorstw, które uczestniczyły w budowie mieszkań.

Już w 1962 r. Rada CZSBM przyjęła uchwałę o ustanowieniu Honorowej Odznaki CZSBM. Zgodnie z nią mogła ona być przyznawana nie tylko członkom spółdzielni budownictwa mieszkaniowego, ale również „działaczom politycznym, społecznym i gospodarczym w kraju i za granicą, których działalność w istotny sposób przyczyniła się do rozwoju spółdzielczości budownictwa mieszkaniowego”. U honorowanym nią przysługiwało pierwszeństwo w uzyskaniu mieszkania spółdzielczego⁹⁸. Co prawda, nie udało się ustalić, w jaki sposób to uprawnienie było wykorzystywane w omawianym okresie, ale wiadomo, że nadużywano go po 1970 r. Cytowane wcześniej dokumenty źródłowe zawierają ponadto wiele szczegółowych informacji o nieformalnym uprzywilejowaniu pracowników i działaczy spółdzielni oraz ich rodzin w dostępie do mieszkań.

Państwowe przedsiębiorstwa budowlane swą monopolistyczną pozycję wobec inwestorów spółdzielczych wykorzystywały do zawierania formalnych i nieformalnych porozumień, ustanawiających swoisty „handel wymienny”: mieszkania dla swych pracowników w zamian za ich szybsze oddanie do użytku. Nieznana jest skala tego procederu, ale jego istnienie potwierdziły ustalenia instytucji kontrolnych. Stwierdziły one m.in., że spółdzielnie w Nowej Soli, Gorzowie Wielkopolskim. i Zielonej Górze na podstawie umów zawartych w latach

Warszawa, marzec 1964 r.

⁹⁸ AAN, CZSBM, sygn. 1/215, Projekt uchwały nr 7 Rady CZSBM z 21 września 1962 r. o ustanowieniu honorowej Odznaki CZSBM (jednolity tekst).

1967–1968 z przedsiębiorstwami budowlanymi, zobowiązały się przekazać do ich dyspozycji połowę mieszkań oddanych do użytku ponad plan w danym roku. Spowodowało to, że plany budownictwa mieszkaniowego spółdzielni, które zawierały takie umowy były przekraczane, natomiast plany inwestycyjne rad narodowych i innych jednostek nie były wykonywane. W Gorzowskiej SM w wyniku takiego działania przekazano w latach 1967–1970 czterem przedsiębiorstwom budowlanym dla ich pracowników 263 mieszkania, wyłącznie na podstawie skierowań wydanych przez przedsiębiorstwa, bez opinii społecznych komisji mieszkaniowych i bez opublikowania list przydziałów⁹⁹.

Ostatnia z przytoczonych informacji to świadectwo dużo szerszej praktyki, stosowanej nie tylko przez przedsiębiorstwa budowlane, której wyjaśnienie wymaga bardziej pogłębionej analizy roli zakładów pracy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ich pracowników.

Zakład pracy i mieszkania

Dla wielu Polaków pierwszym i najważniejszym miejscem, z którym wiązali swe nadzieje na załatwienie swych problemów mieszkaniowych był zakład pracy. To on, ze środków zgromadzonych na Zakładowych Funduszach Mieszkaniowych mógł wspierać swych pracowników zarówno w wysiłkach otrzymania lokalu, jak i jego remontu.

Wynikało to przede wszystkim z faktu, że wiele z nich posiadało mieszkania tzw. zakładowe lub je budowało. Ponadto, jak już wzmiankowałem wcześniej, zakłady pracy (i resorty, którym podlegały) po 1956 r. tworzyły zakładowe (i międzyzakładowe) spółdzielnie mieszkaniowe, dzielące lokale między swych pracowników. Poza tym, mogły one „wykupywać” część lokali budowanych przez spółdzielnie powszechne. Zakłady pracy mogły wspierać wysiłki swych pracowników, zmierzające do otrzymania mieszkania kwaterunkowego.

System uzyskiwania i przydziału mieszkań (i środków finansowych na ten cel) przez lub przy udziale zakładów pracy był oceniany przez samych zainteresowanych oraz pozazakładowe instytucje, zajmujące się ich dystrybucją jako niezwykle skomplikowany, oparty w bardzo dużym stopniu na nieklarownych kryteriach. Kwerendy akt poszczególnych zakładów pracy potwierdzają tę opinię. Trudno na ich podstawie ustalić przyczyny zróżnicowania w traktowaniu z tego punktu widzenia różnych pracowników, ale sam fakt nie ulega wątpliwości¹⁰⁰.

⁹⁹ AAN, ZSMP, ZMS, sygn. 11/VII/112, k. 383, NIK. Zespół Administracji i Gospodarki Komunalnej, Opracowanie...

¹⁰⁰ Zob. m.in. Archiwum Państwowe w Łodzi, Zakłady Przemysłu Wełnianego im. Piotra Bardowskiego „Vigotex” w Łodzi 1947–1975, sygn. 70, k. nlb., Protokół Konferencji Samorządu Robotniczego przy ZPW im. Bardowskiego w dniu 5 lipca 1966 r.; *ibidem*, k. nlb., Protokół z KSR w ZPW im. P. Bardowskiego w dniu 20 IV 1968 r.

Wydaje się, że było to ważny element sprzyjający konformizacji ich postaw względem struktur kierowniczych zakładów pracy¹⁰¹.

Kontrole w zakresie przydziałów mieszkań tzw. zakładowych wielokrotnie wskazywały na nieprzestrzeganie obowiązujących regulacji. Według ustaleń kontroli NIK, URM i MGK z 1961 r. przedsiębiorstwa nie stosowały się do odpowiednich uchwał Rady Ministrów i nadal przeznaczały „swoje” lokale na tzw. polepszenie dotychczasowych warunków mieszkaniowych pracowników, a rzadziej na zaspokojenie ich najpilniejszych potrzeb względnie uzupełnienie kadry fachowej. W napiętnowanej w cytowanym raporcie Elektrowni Konin-Gosławice w domu mieszkalnym oddanym do użytku w 1961 r. inżynierowi posiadającemu własny samochód i dochód miesięczny w przeliczeniu na członka rodziny 1719 zł, przydzielono mieszkanie (na dwie osoby) czteroizbowe o powierzchni mieszkalnej 42 m². Ponadto uprawnione ingerowanie prezydiów rad narodowych w politykę kwaterunkową zakładów pracy napotykało na trudności. W zbadanym bardziej szczegółowo pod tym względem województwie krakowskim takim kontrolom rad narodowych poddawały się tylko mniejsze zakłady; większe z reguły je uniemożliwiały¹⁰².

Wyjątkowe nagromadzenie nieprawidłowości wykryła kontrola NIK-owska przeprowadzona w 1961 r. w województwach: białostockim, bydgoskim, krakowskim, łódzkim, opolskim, rzeszowskim oraz zielonogórskim, a dotycząca budownictwa zakładowego dla swoich pracowników przez prezydium rad narodowych. Oto np. w PPRN w Brodnicy rozdziału mieszkań zakładowych dokonała komisja złożona z przedstawicieli władz administracyjnych i organizacji społecznych, przy czym większość osób, które je otrzymały wchodziło w skład komisji. W PWRN w Białymstoku przydzielono 24 mieszkania pracownikom wydziałów finansowych prezydiów: WRN, MRN i PRN – za pośrednictwem Wydziału Spraw Lokalowych PMRN. Decyzja kto ma je otrzymać została podjęta przez kierownika Wydziału Finansowego PWRN.

Prezydium rad narodowych – niezgodnie z obowiązującymi przepisami, dopuszczały do zawyżenia powierzchni poszczególnych typów mieszkań otrzymywanych przez ich pracowników. Oto w domu mieszkalnym PWRN w Krakowie przy ulicy Smoleńsk nr 48 na ogólną liczbę 26 mieszkań trzyizbowych (dwa pokoje z kuchnią), 17 wykonano o powierzchni użytkowej 53,1 m² (normatyw wynosił 41–50 m²); wszystkie mieszkania czteroizbowe liczyły 62,4 m² (normatyw przewidywał 52–58 m²). W PWRN w Łodzi w budynku mieszkalnym przy ulicy 22 lipca nr 54 powierzchnia czteroizbowych mieszkań (trzy pokoje z kuchnią) wynosiła 75,3 m², a nawet 76,96 m². Ich zasiedlanie odbywało się kosztem osób i rodzin znajdujących się w trudniejszej sytuacji, których uzasadnione podania odrzucono¹⁰³.

¹⁰¹ Tę opinię w stosunku do polityki mieszkaniowej w PR sformułował już wcześniej K. Madej, *op.cit.*, s. 130.

¹⁰² AAN, NIK, sygn. 34/109, k. 13–15, Sprawozdanie z kontroli...

¹⁰³ AAN, NIK II, sygn. 34/112, k. nlb., Prezes NIK Konstanty Dąbrowski do wiceprezesa Rady Ministrów Juliana Tokarskiego, Warszawa, 30 czerwca 1961 r.

Podobne nieprawidłowości w zakresie budownictwa tzw. zakładowego wykryły kontrole dokonane przez Wojewódzkie Komisje Związków Zawodowych w 17 województwach w 1961 r. Stwierdzono „nagminne” przekraczanie normatywnej wielkości mieszkań nowo budowanych w Warszawie (39% w 1961 r.). W stołecznym Głównym Instytucie Górnictwa średnia ich powierzchnia wynosiła – 82,5 m²¹⁰⁴.

Kontrole ujawniały również inne uchybienia, jak np. dokonywanie przydziału w domach mieszkalnych zakładów na rzecz osób nie będących ich pracownikami oraz nadużywanie uprawnień w zakresie dystrybucji lokali tzw. awaryjnych¹⁰⁵.

W przypadku mieszkań kwaterunkowych, zarówno pochodzących ze starych zasobów (z tzw. odzysku), jak również nowo budowanych przez terenowe organy administracji państwowej możliwości uzyskania lokali dla pracowników były uzależnione od oceny znaczenia danego zakładu dla społeczności lokalnej, dokonywanej przez organy kwaterunkowe rad narodowych.

Głęboka kwerenda archiwalna akt wybranych komisji mieszkaniowych potwierdza tę tezę. Symptomatyczne z tego punktu widzenia są zapisy protokołu z posiedzenia komisji mieszkaniowej przy Prezydium MRN w Rzeszowie z 10 kwietnia 1958 r. Zajmowała się ona ustaleniem rozdzielnika 326 izb, jakimi wówczas dysponowała. Wśród zakładów pracy najwięcej ich (45) przeznaczono dla największego miejscowego zakładu – Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego. Przewodniczący tego gremium miał świadomość kontrowersji, jakie ten podział może wzbudzać, skoro – jak twierdził – w mieście było 150 zakładów bez perspektyw „zabezpieczenia pomieszczeń” i bez budownictwa zakładowego: „czekają oni cierpliwie mimo, że są sprawy zagrożone”. Nic dziwnego, że w tej sytuacji proponował rozważyć (bez większego sukcesu) zmniejszenie puli mieszkań przeznaczonych dla tego zakładu „a także nie podawać cyfry zakładom pracy, gdyż WSK jest faworyzowane”¹⁰⁶.

„Pozycję przetargową” wielkich zakładów pracy, dysponujących dużymi funduszami socjalnymi, umacniała upowszechniająca się na początku lat sześćdziesiątych praktyka, polegająca na dokonywaniu przez nie wpłat na rzecz powiatowych (miejskich) funduszków mieszkaniowych w zamian za przydziały w ten sposób „kupowanych” lokali budowanych przez rady narodowe na rzecz

¹⁰⁴ ARZ, CRZZ Wydział Socjalny, sygn. 219/6, k. nlb., Informacja Komisji Budownictwa Mieszkaniowego CRZZ...

¹⁰⁵ AAN, NIK II, sygn. 34/225, k. 27–40, Sprawozdanie z kontroli...; ARZ, CRZZ Wydział Socjalny, sygn. 219/7, Sprawozdanie ZG Związku Zawodowego Pracowników Przemysłu Chemicznego z wykonania planu budownictwa zakładowego w roku 1961 oraz plan na rok 1962, Katowice, 16 III 1962 r.

¹⁰⁶ APRz, Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Rzeszowie, sygn. 182, k. 4, Protokół z odbytego posiedzenia komisji mieszkaniowej w dniu 10 IV 1958 r.

ich pracowników. Możliwość taką przewidywały przepisy obowiązujące od końca lat pięćdziesiątych. We Wrocławiu tylko w 1962 r. „sprzedano” w ten sposób 500 izb. Jednocześnie jednak istniał tam poważny problem domów zagrożonych, gdzie w 506 budynkach zamieszkiwały 3144 rodziny¹⁰⁷.

Rozdział tak uzyskanych mieszkań również budził wiele kontrowersji. Kompetentne organy zakładowe nie stosowały się bowiem do obowiązujących w tym względzie przepisów dla tego typu budownictwa. Tak było m.in. w zakładach podległych Ministerstwu Górnictwa i Energetyki. Przeprowadzona w 1963 r. wrywkowa kontrola resortowa ustaliła przydzielanie mieszkań z budownictwa państwowego tym pracownikom, których dochód, łącznie z dochodami wspólnie zamieszkałych członków rodziny, przekraczał 1500 zł miesięcznie na osobę. Zakładowe komisje mieszkaniowe wielokrotnie przydzielały lokale bez uprzedniego sprawdzenia rzeczywistych warunków mieszkaniowych, tylko na podstawie motywów podanych przez wnioskodawcę. „Zdarzają się nawet przypadki – pisano w materiale sprawozdawczym z tej kontroli – iż rozdzielnik mieszkań sporządzony jest w kolejności alfabetycznej, a nie w oparciu o faktyczne pilne potrzeby pracowników”¹⁰⁸.

Przypadki takiego „kumoterstwa” stały się przyczyną wielu napięć w górnictwie. W 1962 r. w zjednoczeniu jaworznicko-mikołowskim był to powód rozwiązania komisji mieszkaniowej w kopalni „Brzeszcze”. Mimo to między nową komisją a dyrekcją kopalni nadal istniały „zatargi i zadrażnienia”¹⁰⁹.

Przeprowadzone w 1961 r. badania przez Wojewódzką Komisję Związków Zawodowych w Białymstoku potwierdziły, że większość zakładów pracy nie prowadziła ścisłej ewidencji wniosków pracowników ubiegających się o mieszkania, ani też nie dokonywała ścisłej kwalifikacji do poszczególnych form budownictwa. Na dziesięć skontrolowanych kluczowych zakładów pracy, tylko w jednym – Zjednoczeniu Energetycznym w Białymstoku – rada zakładowa posiadała „pełne rozeznanie”¹¹⁰.

W pozyskaniu środków przeznaczanych przez zakłady pracy na budownictwo mieszkań była również zainteresowana spółdzielczość. Jak twierdził w listopadzie 1964 r. prezes CZSBM W. Kasperski budownictwo mieszkaniowe finansowane z funduszy zakładowych oraz ze środków resortowych stanowiło 50% zadań

¹⁰⁷ AAN, NIK II, sygn. 34/225, k. 27–40, Sprawozdanie z kontroli...

¹⁰⁸ AAN, MGİE, sygn. 39/3, k. nłb., MGİE, Gabinet Ministra, Inspekcja Resortowa, Warszawa, 16 XI 1963 r., Kontrola wykonania zarządzenia nr 86...

¹⁰⁹ *Ibidem*, k. nłb., Sprawozdanie z dokonanej kontroli zarządzenia nr 86 Ministra Górnictwa i Energetyki z dnia 9 września 1961 roku w sprawie usprawnienia budownictwa zakładowych domków mieszkalnych, pomocy dla spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego oraz trybu i zasad przydziału mieszkań w resorcie górnictwa w Zabrzańskim i Jaworznicko-Mikołowskim Zjednoczeniu Przemysłu Węglowego, Katowice, 7 X 1962 r.

¹¹⁰ ARZ, CRZZ Wydział Socjalny, sygn. 219/6, k. nłb., Informacja Komisji Budownictwa Mieszkaniowego CRZZ...

inwestycyjnych na lata 1966–1970 spółdzielni skupionych w Związku. Chodziło o to, aby zakłady pracy zawarły z nimi umowy zabezpieczające przekazanie tych środków. Trudność polegała na tym, że współdziałanie zakładów pracy ze spółdzielniami miało charakter dobrowolny, a te pierwsze często nie spieszyły się z jego sformalizowaniem. Pozyskanie tych środków Kasperski uznał za jedno z najważniejszych zadań spółdzielni¹¹¹.

W miarę tego, jak okazywało się, że inne sposoby uzyskania mieszkania są coraz bardziej iluzoryczne, zakłady pracy decydowały się na finansowanie spółdzielczości mieszkaniowej. Z tego punktu widzenia dla władz spółdzielczości szczególnie ważne okazało się nawiązanie współpracy z największymi branżami przemysłu. Według informacji, podanej na posiedzeniu Naczelnej Rady CZSBM, zakłady pracy podległe Ministerstwu Górnictwa i Energetyki w 1966 r. przeznaczyły na budownictwo spółdzielcze 2 mld zł z zakładowych funduszy mieszkaniowych oraz 1 mld ze środków resortowych, co stanowiło łącznie 25% tego rodzaju środków przekazanych spółdzielczości mieszkaniowej. Dzięki potężnemu zaangażowaniu finansowemu, starano się przełamać wskazaną wcześniej niechęć górników do rozwiązywania w ten sposób swych problemów mieszkaniowych. W kopalniach, zwłaszcza wśród nowo przyjętych, była prowadzona akcja propagandowa (przy udziale agencji PKO), mająca na celu zachęcenie ich do systematycznego oszczędzania na mieszkanie¹¹².

Dla instytucji uwikłanych w dystrybucję lokali sposób działania zakładów pracy w tym zakresie budził niezadowolenie nie tylko z powodów wskazanych wcześniej. Praktyką powszechną było pomijanie przy rozdziale mieszkań z budownictwa zakładowego i resortowego pracowników oczekujących na nie w tzw. spółdzielczym budownictwie powszechnym, co tym ostatnim wydłużało czas oczekiwania na upragnione „M”¹¹³.

Jak widać droga uzyskania mieszkania zakładowego nie była łatwa, a zasady rządzące przydziałami traktowane częstokroć w sposób dość „swobodny”. Jednak te trudności były i tak dużo mniejsze w stosunku do tych, jakie czekały Polaków decydujących się na wybudowanie własnego domu.

Indywidualne budownictwo mieszkaniowe

Jak już wzmiankowałem wcześniej, nowa polityka mieszkaniowa, zapoczątkowana przez Gomułkę i jego ekipę zakładała rozwój – obok spółdzielczości –

¹¹¹ AAN, CZSBM, sygn. 1/212, Protokół z posiedzenia Rady CZSBM w dniu 12 XI 1964 r.

¹¹² AAN, CZSBM, sygn. 1/214, k. 19, Protokół z posiedzenia Rady CZSBM w dniach 16 i 17 grudnia 1966 r.

¹¹³ AAN, CZSBM, sygn. 1/217, k. nlb., Protokół z plenarnego posiedzenia CZSBM w dniu 29 listopada 1969 r.

budownictwa indywidualnego, korzystającego z pomocy państwa. Aby zrealizować to założenie przygotowano i uchwalono wiele aktów prawnych, tworzących ramy tego budownictwa¹¹⁴.

Mimo to natrafiało ono nadal na wiele barier, które w bardzo istotny sposób ograniczały jego skalę. Według oceny Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z 1957 r. jedną z najważniejszych z nich były trudności w uzyskaniu państwowych działek budowlanych. Ich wydzielenie było często niemożliwe z powodu braku lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego. Odpowiednie przepisy wymagały wówczas od starających się o pożyczki uzyskania hipotecznego zabezpieczenia. Tymczasem hipoteka mogła być ustanowiona tylko na działkach, dla których były zachowane księgi wieczyste, założone przed wojną. W Polsce powojennej spełnienie tego warunku było bardzo trudne¹¹⁵. Tereny oferowane budującym indywidualnie były z reguły nieuzbrojone, przydziały materiałów budowlanych daleko niewystarczające, podobnie jak udzielane pożyczki.

Taką diagnozę potwierdziła m.in. kontrola dokonana w 1958 r. przez pracowników MGK w województwie kieleckim. Stwierdzili oni, że w stolicy regionu w okresie od stycznia 1956 r. do 30 czerwca 1958 r. oddano do użytku tylko 330 izb budowanych indywidualnie (rozpoczęto wznoszenie 1140). W Radomiu odnotowano błędy przy dopuszczeniu do budowy domków o powierzchni przekraczającej dopuszczalny normatyw, jak również faworyzowanie niektórych budujących (szczególnie pracowników MRN) przy dystrybucji materiałów, których przydział zaspokajał jedynie 20% potrzeb¹¹⁶.

Z podobnymi problemami borykały się wspomniane już wcześniej spółdzielcze zrzeczenia budowy domów jednorodzinnych. Lustracje CZSBM w województwie rzeszowskim stwierdziły, że ich trudności wynikały głównie z wydłużonego cyklu przygotowania przez rady narodowe terenów pod budowę. Pisemne zapewnienia rad o zabezpieczeniu i przygotowaniu dla nich terenów nie były w praktyce realizowane¹¹⁷.

Dzięki zrzeczeniom ich członkowie uzyskiwali kredyt bankowy i materiały objęte rozdzielnictwem. Zwykle jednak nie wystarczały one na wykonanie

¹¹⁴ Najważniejsze z nich: uchwała Rady Ministrów z 15 marca 1957 r. w sprawie pomocy państwa dla budownictwa mieszkaniowego ze środków własnych ludności („Monitor Polski” 1957, nr 22, poz. 157); uchwała Rady Ministrów z 22 maja 1965 r. w sprawie pomocy państwa przy budowie przez osoby fizyczne domów jednorodzinnych i lokali w małych domach mieszkalnych („Monitor Polski” 1965, nr 27, poz. 140).

¹¹⁵ AAN, MGK, sygn. 12/2, k. 73, Sprawozdanie z przebiegu realizacji budownictwa mieszkaniowego ze środków własnych ludności (spółdzielcze i indywidualne) w 1957 r.

¹¹⁶ AAN, MGK, sygn. 1/224, k. 173–178, Reasumpcja ustaleń dokonanych przez zespół pracowników Ministerstwa Gospodarki Komunalnej na terenie województwa kieleckiego w okresie od 10 IX – 4 X 1958 r.

¹¹⁷ AAN, CZSBM, sygn. 5/14, k. nlb., CZSBM Oddział w Rzeszowie do CZSBM Biuro Lustracji, Sprawozdanie z pracy lustracyjnej za 1967 rok.

inwestycji. Z tego powodu dokonywali zakupów materiałów z różnych źródeł, nie zawsze legalnych, i po różnych cenach¹¹⁸. Niejasne kryteria, dotyczące kolejności oddawania domów do użytku były niekiedy również powodem wewnętrznych napięć¹¹⁹.

Wznoszenie domu jednorodzinnego, niezależnie od wskazanych trudności biurokratycznych i materiałowych, wiązało się zwykle z wieloma komplikacjami. Badani przez Władysławę Malicką budujący domy w Warszawie i okolicach dzięki kredytowi uzyskanemu w latach 1961–1965 z Banku Inwestycyjnego wielokrotnie opisywali „perypetie związane z dochodzeniem legalności środków na budowę przeprowadzanymi przez wydziały finansowe rad narodowych oraz przykrości doznawane w życiu codziennym, na skutek funkcjonowania w społeczeństwie krzywdzącego stereotypu posiadacza domu jednorodzinnego, z którym nierozłącznie związana jest cecha nieuczciwości”. Wśród wielu motywacji przystąpienia do budowy przez nich podawanych, ważne miejsce zajmowały trudności w uzyskaniu mieszkania kwaterunkowego lub spółdzielczego oraz wzrastająca niechęć do tych form budownictwa po wprowadzeniu „oszczędnościowych” standardów¹²⁰.

Ta sama autorka zbadała również motywy podjęcia budowy i preferencje mieszkaniowe niekorzystających z pomocy państwa. W przeciwieństwie do grupy scharakteryzowanej wyżej były to częściej rodziny robotnicze, obawiające się obciążenia kredytem lub którym go odmówiono (z powodu brak tytułu własności działki, kupna „na umowę” bez wydzielenia hipotecznego, zaniedbań w radach narodowych itp.). Wznoszenie przez nich własnego domu wiązało się ze szczególnymi wyrzeczeniami. W opowieściach respondentów powtarzał się motyw wieloletniego zbierania materiałów, zamieszkiwania w budynku prowizorycznym dla ich strzeżenia przed rozkradaniem, oraz dla maksymalnego wykorzystania czasu na budowie. Wkład pracy własnej był bardzo wysoki, a udział kobiet w procesie budowy „dość powszechny”. „W czasie badań terenowych obserwowano szereg placów budowy, gdzie kobiety nosiły wodę wiadrami z pobliskich mokradeł, czyściły cegłę rozbiórkową, pracowały przy

¹¹⁸ AAN, ZSMiB, sygn. 3/19, k. 8, Związek Spółdzielni Mieszkaniowych i Budowlanych Oddział w Lublinie do ZSMiB Warszawa, ul. Jasna 1, Lublin, 13 IX 1961 r. Akcja lustracji problemowych zagadnień inwestycyjnych.

¹¹⁹ AAN, CZSBM, sygn. 3/1, Wieluń, 14 XII 1960 r.

¹²⁰ W. Malicka, *Motywy podjęcia budowy oraz preferencje mieszkaniowe budujących domy jednorodzinne*, cz. I: *Korzystający z pomocy kredytowej państwa*, Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, „Materiały i Studia”, z. 4/175/69, Warszawa 1969, s. 53. Jeden z respondentów tak opisywał swe perypetie z Urzędem Skarbowym: „Największym kłopotem po zakończeniu budowy była tzw. »spowiedź« w Urzędzie Skarbowym. Podejrzewano, że musiałem mieć lewe dochody nie rejestrowane w Urzędzie Skarbowym i obliczono mi podatek od wzbogacenia się 35 tys. zł. Nie wierzone mi, że roboty budowlane wykonywałem we własnym zakresie – jedna z pań powiedziała, że »bajki przedłożone są dobre dla dzieci«. W związku z czym musiałem zbierać podpisy sąsiadów, by potwierdzić w ten sposób swoją prawdę”. *Ibidem*, s. 70.

wykopie pod fundamenty itp.” W budowie pomagali nierzadko sąsiedzi i krewni¹²¹.

Patologiczną formą tego budownictwa były samowole. Według szacunków Jerzego Cegielskiego tylko w latach 1957–1960 w Warszawie „na dziko”, bez wymaganego pozwolenia, na terenach państwowych i prywatnych, wybudowano około 3500 budynków i 7900 izb (wliczając dobudowy i nadbudowy). Autor cytowanej pracy ustalił, że taki sposób postępowania nie wynikał z tylko z chęci zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Według niego istniało również „budownictwo ruderowe pozorowane, realizowane bez dostatecznego nacisku konieczności mieszkaniowej. Dom-rudera nie jest tu ostatecznym celem budujących, deską ich ratunku, lecz jedynie środkiem zdobycia lepszego mieszkania. Nierzadko budujący wchodzi w ciche zмовy z właścicielami działek, zezwalającymi im na odpłatne użytkowanie terenu pod budowę lub adaptowanie na cele mieszkalne pomieszczeń gospodarczych. Pomieszczenia takie buduje się zazwyczaj lub przebudowuje byle jak, nie wyposaża i nie konserwuje. Zdarza się nawet, że się je celowo rujnuje, stwarza groźbę zaważenia się, aby wezwana w odpowiednim czasie komisja budowlana uznała budynek za nie nadający się do zamieszkania i wydała nakaz eksmisji, stanowiący tytuł do uzyskania mieszkania z przydziału w pierwszej kolejności. W tych przypadkach wygląd i stan techniczny samowolnie wznoszonych budynków stanowi pewien rodzaj żebraczych łachmanów, w które budujący »przyodziewa się« i dzięki nim wymusza od państwa hojną jałmużnę w postaci dobrego mieszkania”¹²².

Zwalczanie samowoli nie było skuteczne. Zasądzane przez kolegia orzekające kary w postaci grzywnien o wysokości wynoszącej w 1959 r. 400–500 zł (jak to czyniono w Krakowie) nie mogło skutecznie powstrzymać tego procederu¹²³.

Wreszcie warto wspomnieć o jeszcze innym sposobie zdobycia domu, stworzonym przez wzmiankowaną już ustawę z 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych. Według informacji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej do 30 czerwca 1964 r. od początku jej realizacji prezydium rad narodowych podjęły ogółem 38 207 ostatecznych decyzji sprzedaży domów, z czego 31 571, tj. 81,8% przypadło na Ziemię Zachodnie. Tylko nieco ponad 6400 trafiło w ręce tzw. repatriantów z równoczesnym zaliczeniem wartości mienia pozostawionego poza granicami kraju¹²⁴.

¹²¹ W. Malicka, *Motywy podjęcia budowy oraz preferencje mieszkaniowe budujących domy jednorodzinne*, cz. II: (*nie korzystający z pomocy kredytowej państwa*), Warszawa 1970, s. 16.

¹²² J. Cegielski, *Dziki budownictwo w Warszawie (w świetle dokumentów walki z samowolą budowlaną)*, Warszawa 1963, s. 86.

¹²³ AAN, Komitet Budownictwa, Urbanistyki i Architektury, sygn. 3/9, k. nlb., Prezydium Rady Narodowej w Krakowie do Wydziału Organizacyjno-Karnego (informacja o samowolach budowlanych w Krakowie w 1959 r.).

¹²⁴ AAN, MGK, sygn. 11/9, k. 1–15, Informacja w sprawie realizacji w okresie lat 1957–1964 ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych, MGK, listopad 1964 r.

Zamieszkanie we własnym domu w mieście, mimo politycznego przyzwolenia udzielonego dla takiego rozwiązania kwestii mieszkaniowej przez najwyższe kręgi ówczesnej władzy było nadal przedsięwzięciem trudnym do realizacji. I w tym wypadku praktyka polityczna znacznie różniła się z deklaracjami rządzących.

Konkluzje

Zebrany i zanalizowany materiał źródłowy skłania do poczynienia kilku podstawowych generalizacji, dotyczących polskich dróg do mieszkania w okresie gomułkowskim.

1. Sformułowane wówczas zasady „nowej polityki mieszkaniowej” zakładały, że niemożliwe (głównie z powodów ekonomicznych) jest dalsze trwanie modelu dotacyjnego, opartego na dominującej roli państwa, centralnym finansowaniu oraz kierowaniu gospodarką mieszkaniami, przy jednoczesnej reglamentacji ich rozdziału. Zwiększeniu zaangażowania środków własnych Polaków, którzy mieli częściowo współfinansować budowę swych lokali i więcej niż dotychczasłożyć na ich utrzymanie, towarzyszyło makroekonomicznie uzasadnione przekonanie o konieczności ograniczenia dotacji budżetowej na te cele. Efektem oszczędzania na budownictwie mieszkaniowym było wprowadzenie nowych, gorszych jakościowo jego standardów. W tych warunkach stosowane kryteria przydziału mieszkań, zapisane w aktach prawnych, miały zabezpieczać interesy coraz bardziej wąsko definiowanej grupy najuboższych oraz zaspokajać potrzeby szeroko pojętego aparatu państwa i sprzyjać realizacji jego celów. Na straży przestrzegania tych skodyfikowanych założeń polityki mieszkaniowej miały stać przede wszystkim formowane na poziomie lokalnym struktury obywatelskie („czynnik społeczny”) w postaci rozmaicie uplasowanych komisji mieszkaniowych, stosujących w jak najszerszym stopniu w swym działaniu zasadę jawności. System dystrybucji mieszkań był mało klarowny i skomplikowany.

2. Realizacja tej polityki, zwłaszcza na poziomie lokalnym, dalece odbiegała od zasad sformułowanych na centralnych szczeblach władzy i nie była w stanie doprowadzić do jakościowo odczuwalnego złagodzenia „głodu” mieszkaniowego. W tej sytuacji wydłużający się okres oczekiwania na własne „M” sprzyjał stosowaniu procedur, które miały go skrócić, o różnym stopniu legalności.

3. Instytucje, tworzące system budowy i dystrybucji mieszkań, działały pod presją wzrastających potrzeb społecznych. Taki splot okoliczności rodził pokusę do działania w sposób sprzeczny z centralnie skodyfikowanymi zasadami polityki mieszkaniowej. Najważniejsze, odnotowane w materiałach źródłowych przejawy takiego patologicznego działania to: minimalizacja lub wasalizacja roli komisji społecznych; niesprawdzanie warunków mieszkaniowych osób ubiegających się

o lokale, ograniczanie zasady jawności przez utajnianie list przydziałów mieszkań i manipulacje tymi listami, pomijanie obowiązkowego stażu kandydackiego (w przypadku spółdzielni mieszkaniowych), tendencja do dokonywania przydziałów nieformalnych, omijających przewidziane prawem procedury dla ludzi z szerokiego kręgu władzy i osób z nimi powiązanych, tworzenie rezerwowych „pul mieszkaniowych”, wykorzystywanych nierzadko w sposób uznaniowy, niezgodny z obowiązującymi kryteriami. Warto jednak pamiętać, że ta ostatnia procedura postępowania nierzadko służyła realizacji celów zgodnych z interesem lokalnych społeczności (zatrudnienie potrzebnego dla miasta specjalisty zwykle było obwarowane stawianym przez niego warunkiem jak najszybszego uzyskania komfortowego – w ówczesnym rozumieniu – mieszkania o standardzie daleko odbiegającym od obowiązujących normatywów).

4. Realizacja polityki mieszkaniowej w realiach polski gomułkowskiej stwarzała napięcia, wynikające nie tylko z preferencji w przydziałach mieszkań dla osób z ówczesnych struktur władzy i specjalistów. Inne pola tych konfliktów ogniskowały się wokół uprzywilejowanego dostępu do lokali pracowników spółdzielczości mieszkaniowej i budownictwa. Powodem napięć była również znacznie większe szanse ich uzyskania przez pracowników dużych, „wiodących” zakładów przemysłowych niż tych mniej znaczących.

5. Stwierdzona w licznych kontrolach masowość stosowania praktyk przydziału mieszkań odbiegających od centralnie ustalonych zasad ich dystrybucji nakazuje postawić pytanie o granice względnej autonomii działania peerelowskich instytucji lokalnych wobec warszawskiego centrum. Przypadki dystrybucji mieszkań według logiki wyznaczanej przez interesy lokalnej władzy oraz lokalnych społeczności były liczne i po raz kolejny wskazują na wagę badań nad wewnątrzsystemowymi konfliktami interesów w ówczesnym systemie władzy.

6. Napięcie, wywołane trudnościami w uzyskaniu mieszkania, skłaniało ubiegających się o nie do stosowania rozmaitych procedur, które miały przyspieszyć upragniony przydział. Do najczęściej powtarzających się praktyk, służących temu celowi (o różnym stopniu legalności), znajdujących potwierdzenie w analizowanym materiale źródłowym należały:

- sztuczne zwiększanie liczebności starających się o przydział dla wymuszenia lokalu o większej powierzchni mieszkalnej i kombinacje meldunkowe;
- umieszczenie we wnioskach o przydział fałszywych danych, mających zwiększyć szanse na uzyskanie lokalu;
- meldunek w pomieszczeniu niemieszkalnym oraz budowa substandardowych ruder w celu wymuszenia przydziału;
- podejmowanie formalnych kroków w celu uzyskania przydziału w wielu instytucjach jednocześnie (spółdzielnia, zakład pracy, „kwaterunek”);
- samowolne zajmowanie zwolnionych lokali bez uzyskania zgody właściwych władz (tzw. dzicy lokatorzy);

- „zabezpieczanie” mieszkań dla dzieci przez zapisywanie ich do spółdzielni (w charakterze kandydata) na długo przed uzyskaniem pełnoletności.

Bez wątplenia wskazane „sposoby na mieszkanie” są tylko fragmentem obrazu zabiegów, jakie rzeczywiście były stosowane, by „wywalczyć” upragniony przydział. Niewiele wiemy np. o „ciemniej liczbie” przestępstw o charakterze korupcyjnym, które – wedle głosów ówczesnej opinii publicznej – towarzyszyły funkcjonowaniu instytucji dystrybuujących to dobro. Trudno również, w świetle przeprowadzonych badań, odpowiedzieć na pytanie o skalę stosowania tych metod, które zostały wskazane w cytowanych źródłach. Można jednak na ich podstawie sformułować opinię, że nie były to przypadki pojedyncze i wyjątkowe. Problem polegał nie tylko na tym, że dla uzyskania mieszkania ubiegający się o nie stosowali metody, które nie zawsze były zgodne z obowiązującymi normami prawa. Metody te bowiem w istocie rzeczy nierzadko kłóciły się z powszechnie uznawanym systemem aksjologicznym. Takie wartości, jak sprawiedliwość społeczna, równość, przyzwoitość „rozmieniały się na drobne” w procesie dochodzenia do upragnionego przydziału. Można powiedzieć, że to wina upodlającego systemu, który stwarzał warunki dla takiego działania. Ale nie wydaje się, że jest to wytłumaczenie wystarczające.

Jak twierdzi Winicjusz Narojek: „Zawodząc jako narzędzie urzeczywistniania społecznej utopii, władza państwowa wyzwala partykularne dążenia w ramach wykreowanych przez własną organizację splotów interesów. Rzeczywisty sens totalitaryzacji społeczeństwa nie polega na ukształtowaniu za pomocą propagandy oraz represji osobowości skłonnych ślepo słuchać oficjalnych autorytetów – co okazało się, zwłaszcza w Polsce, daremne – ale na narzuceniu ludziom dążącym do osiągnięcia osobistej pomyślności reguł gry organizacyjnej w strukturach państwowych”¹²⁵. Historia starań Polaków o mieszkanie może być ciekawym przyczynkiem do dyskusji na ten temat.

¹²⁵ W. Narojek, *Perspektywy pluralizmu w upaństwowionym społeczeństwie*, Warszawa 1994, s. 91.