

DARIUSZ JAROSZ

POLAKÓW DROGI DO WŁASNEGO MIESZKANIA
W LATACH OSIEMDZIESIĄTYCH XX W.
WYBRANE ZAGADNIENIA

Wśród wielu nierozwiązanych dylematów życia codziennego w Polsce Ludowej problemy mieszkaniowe należały do najbardziej dolegliwych. Wynikało to z jednej z strony z przyczyn wywołanych przyjętym kształtem polityki w tym zakresie, z drugiej – z roli tych potrzeb w życiu społecznym. Analiza splotu wielu zagadnień, które składały się na „peerelowską kwestię mieszkaniową” nie stała się jak dotąd tematem kompleksowych studiów historycznych. Wynika to najpewniej z powikłania materii, stawiającej potencjalnego badacza przed koniecznością korzystania z ustaleń wielu dyscyplin szczegółowych. Analiza prac socjologów, prawników, urbanistów, architektów, ekonomistów, którzy zajmowali się różnymi aspektami tej kwestii, jest co prawda zajęciem trudnym i żmudnym, ale z pewnością otwierającym nowe pola poznawcze¹.

Wszyscy wyżej wymienieni opierają swe ustalenia o materiały właściwe dla ich specjalności naukowych. Wydaje się, że w tej sytuacji rolę historyka jest nie tylko „skonsumowanie” wyników ich studiów, ale również wniesienie własnego wkładu w dzieło poszerzenia dotychczasowej perspektywy badawczej.

¹ Wśród niezwykle wartościowych prac na temat peerelowskiej kwestii mieszkaniowej, stanowiących syntezę wcześniejszych, często wieloletnich badań zob. m.in.: A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987; *Mieszkanie – analiza socjologiczna*, red. E. Kaltenberg-Kwiatkowska, Warszawa 1982; *Położenie klasy robotniczej w Polsce*, t. 2: *Kwestia mieszkaniowa*, red. P. Wójcik, Warszawa 1984; K. Trautsołt-Kleyff, *Mieszkanie. Zróżnicowanie potrzeb na przykładzie rodzin robotniczych i inteligentkich*, Warszawa 1986, Instytut Wzornictwa Przemysłowego, Prace i Materiały, z. 110; *Studia nad osiedlami*, Warszawa 1978; K. Małej, *Spółdzielczość mieszkaniowa. Władze PRL wobec niezależnej inicjatywy społecznej (1961–1965)*, Warszawa 2003; *Procesy urbanizacji i przekształcenia miast w Polsce*, red. B. Jałowiecki, E. Kaltenberg-Kwiatkowska, Wrocław-Warszawa-Kraków 1988; *Dom we współczesnej Polsce. Szkice*, red. P. Łukasiewicz, A. Siciński, Wrocław 1992.

Przedstawiony szkic ma ambicję dokonania jedynie wstępnej analizy zwykle pomijanej lub marginesowo traktowanej w literaturze przedmiotu problematyki dróg mieszkaniowych Polaków w ostatniej dekadzie PRL. Chodzi o przynajmniej zarysowanie odpowiedzi na pytanie, jakie zachowania społeczne towarzyszyły staraniom o uzyskanie mieszkania?

Podstawę źródłową stanowią przede wszystkim dotychczas niewykorzystywane w obiegu naukowym materiały przechowywane w Archiwum Akt Nowych (głównie z zespołów Centralnego Związku Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego, Komitetu Centralnego PZPR, Urzędu Rady Ministrów i Prokuratury Generalnej PRL) i w Archiwum Zakładowym Najwyższej Izby Kontroli. Są to w większości różnego rodzaju sprawozdania, często sporządzane dla najwyższych gremiów kierowniczych partii i państwa. Ich zaletą (dotyczy to przede wszystkim akt NIK) jest charakter generalizujący. Zwykle odnotowują one zjawiska niejednostkowe, próbują określić ich skalę przy użyciu różnego rodzaju wskaźników liczbowych. W tym sensie są „odpersonalizowane”, co jest nie tylko ich zaletą, ale i wadą. Z drugiej jednak strony warto zauważyć, że poszukiwanie elementów do analizy tytułowej problematyki przy użyciu źródeł wytworzonych przez poszczególne osoby, co w praktyce oznaczało przede wszystkim konieczność kwerendy różnych zbiorów listów i memuarystyki, okazało się przedsięwzięciem dużo mniej owocnym. Wszak różne, często nielegalne czy półlegalne drogi do mieszkania były tematem wstydlivym i rzadko pozostawiają ślad w dokumentach autobiograficznych.

Wybór lat osiemdziesiątych XX w. jako przedmiotu rozważań został podyktowany przekonaniem, że stanowi on zamknięty podokres schyłkowy w dziejach PRL. Ponadto godzi się zaznaczyć, że lata siedemdziesiąte były już przedmiotem takiej analizy², a okres wcześniejszy nie doczekał się (poza przyczynkami) podobnych badań³.

Zakres tytułowej problematyki jest na tyle szeroki, że konieczne okazało się jej ograniczenie do miast (sprawy mieszkalnictwa na wsi wymagają osobnych studiów, które nie zostały jeszcze podjęte). Koniecz-

² Zob. D. Jarosz, *Peerelowskie drogi do mieszkania w latach siedemdziesiątych XX wieku (zarys problemu)*, [w:] *Życie codzienne w PRL (1956–1989)*, red. G. Miernik, S. Piątkowski, Radom-Starachowice 2006, s. 169–198.

³ W literaturze przedmiotu interesujące uwagi na temat konfliktów władz i społeczeństwa w kwestiach mieszkaniowych można odnaleźć w pracach Ireny Paczyńskiej: *Gospodarka mieszkaniowa a polityka państwa w warunkach przekształceń ustrojowych w Polsce w latach 1945–1950 na przykładzie Krakowa*, Kraków 1994, s. 80–96; *Dekret o Nadzwyczajnej Komisji Mieszkaniowej i jego realizacja w Krakowie (1946–1947)*, PH, t. LXXXIV, 1993, z. 3, s. 319–334.

nym wydaje się również podkreślenie, że wiele z analizowanych dróg do mieszkania zostało jedynie zasygnalizowanych, a niektóre (rynek wtórny) pominięte z powodu braku odpowiednich materiałów.

Zanim dokonana zostanie próba ich przedstawienia, konieczne wydaje się przynajmniej naszkicowanie głównych uwarunkowań polityki mieszkaniowej i jej realizacji w latach 1980–1989.

W tym okresie nie zostały zakwestionowane generalne zasady owej polityki. Mieszkanie nadal przede wszystkim „dostawało się”: przydział był efektem działania procedur biurokratycznych. Elementy „rynkowe” w tym systemie, które pojawiły się w po 1956 r. (głównie za sprawą rozwoju spółdzielni mieszkaniowych) nie kwestionowały jego istoty. Nawet jeżeli zainteresowani podejmowali wysiłek budowy domu jednorodzinnego, to musiał on spełniać standardy ustalone przez państwowych decydentów. W przypadku mieszkań w budownictwie wielorodzinnym przedmiotem odgórnych ustaleń była ich wielkość, rozwiązania architektoniczne czy wyposażenie w podstawowe instalacje. Państwowa (spółdzielcza) biurokracja decydowała również, kto i jakie mieszkanie otrzyma, stosując skomplikowane kryteria (m.in. wielkość rodziny, jej status materialny, czas oczekiwania, wykonywany zawód).

W latach 1980–1989 nie dokonano również zasadniczych zmian w zakresie stosunków własnościowych w mieszkalnictwie. Charakter obowiązujący miały przepisy prawa lokalowego uchwalonego 10 IV 1974 r. Zgodnie z nim do najważniejszych tytułów prawnych wyznaczających uprawnienie do korzystania z lokali należały: najem (wynikający z umowy lub decyzji administracyjnych), własność domu (odrębna własność lokalu) i spółdzielcze prawo do lokalu (lokale typu własnościowego i lokatorskiego). Prawo lokalowe z 1974 r. ograniczyło w porównaniu z wcześniejszymi regulacjami zakres lokali i budynków podlegających przydziałowi na podstawie decyzji administracyjnej. Nie przewidywało wcześniej istniejącej możliwości dokwaterowania współnajemcy do mieszkania niedostatecznie zaludnionego. Po raz kolejny uregulowano kwestie tzw. mieszkań funkcyjnych i reprezentacyjnych⁴.

⁴ E. Ochendowski, *Prawo mieszkaniowe i polityka mieszkaniowa*, Toruń 1980, s. 36–40; K. Krzekotowska, *Prawo mieszkaniowe*, Warszawa 1988, s. 12. Wyjaśnienie różnic między tymi tytułami prawnymi wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Warto jedynie wskazać, że już w 1959 r. zniesiona została kategoria mieszkań zakładowych i ograniczona kategoria mieszkań służbowych. W 1987 r. powrócono do pojęcia mieszkań zakładowych, oddawanych w najem pracownikom w trybie umowy, a nie decyzji administracyjnych. Spółdzielcze lokatorskie i własnościowe prawo do lokalu różniły się przede wszystkim tym, że to drugie było zbywalne i dziedziczne, podlegało egzekucji i stanowiło ograniczone prawo rzeczowe na nieruchomości spółdzielczej.

Tymczasem obok ograniczeń systemowo-strukturalnych i związanych z kryzysem gospodarczym lat osiemdziesiątych na zaostrzenie się trudności mieszkaniowych wpłynęły procesy demograficzne. Polska lat osiemdziesiątych była nadal krajem ludzi młodych, co oznaczało gwałtowny wzrost potrzeb mieszkaniowych. O ile w 1965 r. liczba osób w wieku 20–29 lat wynosiła 4109 tys. (13% ogółu ludności), to w 1970 r. – 4846 tys. (14,8%), 1980 – 6669 tys. (18,7%), a w 1989 – 5961 tys. (16%)⁵.

W jakim stopniu owe potrzeby były zaspokajane? Częściową odpowiedź na to pytanie można odnaleźć, porównując wyniki spisów powszechnych, czego dokonał Mirosław Gorczyca⁶. O ile w 1950 r. liczba mieszkań wynosiła 5,9 mln (z tego w mieście 2,8 mln, na wsi 3,1 mln), to w 1960 r. – 7 mln (3,5 i 3,5 mln), w 1970 r. – 8,1 mln (4,5 i 3,6 mln), w 1978 r. – 9,3 mln (5,7 i 3,6 mln), a w 1988 r. – 10,7 mln (7 i 3,7 mln). W dziesięciolecie 1978–1988 liczba mieszkań zwiększyła się o 15%, z tego o 22% w miastach i o 4% na wsi, przy znacznym zróżnicowaniu regionalnym tej dynamiki. W trakcie Narodowego Spisu Powszechnego w 1988 r. stwierdzono, że na 10 717 tys. mieszkań przypadało 11 967 tys. gospodarstw domowych. Oznaczało to przewagę liczby tych ostatnich nad mieszkaniami wysokości 1250 tys. W 1960 r. przewaga ta wynosiła 1227 tys., w 1970 – 1695 tys., w 1978 – 1609 tys. W 1988 r. na 100 mieszkań przypadało 111,7 gospodarstw domowych, z tego 111,7 w miastach i 111,6 na wsi; w 1960 r. odpowiednie wskaźniki wynosiły: 117,5 (122,3 i 112,5), w 1970 r. – 115,9 (119,5 i 111,3), w 1978 r. – 117,3 (118,1 i 115,8). Można zatem mówić o umiarkowanej poprawie w zakresie samodzielności korzystania z mieszkań, większej w miastach niż na wsi.

W latach 1978–1988 nastąpił wzrost wskaźnika tzw. uspołecznionych zasobów mieszkaniowych wśród ich ogółu (o 5,2% w miastach – do 76,4%, przy spadku na wsi o 1,9% – do 15,4%). Wśród dysponentów tych zasobów w miastach wzrosła rola spółdzielni mieszkaniowych o 9,5% (do 36,7%), przy spadku udziału znaczenia terenowych organów administracji państwowej o 5% (do 27,8%) oraz udziału mieszkań będących własnością prywatną o 5,2% (do 23,6%).

Wyniki spisów świadczyły o mozolnej, dalekiej od oczekiwań, ale jednak poprawie standardów lokali. W latach 1970–1988 nastąpiło zwiększenie powszechności ich wyposażenia w podstawowe instalacje, w tym w miastach: w wodociągową o 21% (do 91%), WC – o 35% (do 80%), cie-

⁵ A. Andrzejewski, dz. cyt., s. 184–186.

⁶ M. Gorczyca, *Regionalne zróżnicowanie warunków mieszkaniowych w Polsce w latach 1950–1988*, Warszawa 1992 (Z Prac Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych, z. 198/1992).

plej wody – o 72% (do 80%), gazu z sieci – o 25% (do 71%), centralnego ogrzewania – o 37% (do 73%). Na wsi odpowiednie wskaźniki wynosiły: wodociągów – 52% (do 64%), WC – 41% (do 46%), ciepłej wody – 49% (do 50%), gazu z sieci – 4% (do 5%), CO – 35% (do 40%). Nastąpił wzrost udziału mieszkań z kompletem instalacji, których w 1988 r. było 66,3% w miastach i 19,6% na wsi.

Ponadto następowało zmniejszanie się przeciętnego ich zaludnienia (w 1970 r. – 3,94 osób, w 1978 – 3,66, w 1988 – 3,46, z tego miastach odpowiednio 3,64, 3,337, 3,20, a na wsi – 4,35, 4,32, 4,12 i 3,97). Stawały się one coraz bardziej przestronne; na jedną osobę przypadło w 1970 r. – 12,9 m² powierzchni użytkowej, w 1978 r. – 14,7 m², w 1988 – 17,1 m², z tego w mieście – 12,8, 14,6 i 16,8, na wsi – 12,9, 14,9 i 17,4.

Mimo to Polskę pod tym względem dzielił znaczny dystans nie tylko w stosunku do świata zachodniego, ale i krajów bloku wschodniego. Przeciętna liczba osób przypadająca na jedno mieszkanie wynosiła w RFN w 1972 r. – 2,9, w 1988 r. – 2,2, we Francji – 2,9 (1975) i 2,2 (1988), w Czechosłowacji – 3,1 (1970) i 2,7 (1988), w Bułgarii – 3,6 (1975) i 2,7 (1988), a na Węgrzech – 2,6 (1970) i 2,7 (1988)⁷. Wskaźnik przestronności mieszkań (liczony w m² na 1 osobę) wynosił w NRD w 1981 r. – 20,6, w 1988 r. – 27,0, w RFN w 1968 – 71⁸.

Z przedstawionych powyżej ustaleń wynika, że standard lokali budowanych w Polsce był coraz wyższy, ale stopień zaspokojenia potrzeb w tym zakresie nadal niezadowalający. Sytuacja była tym bardziej skomplikowana, że wysokie tempo budownictwa, charakterystyczne dla lat siedemdziesiątych, zaczęło w następnej dekadzie wygasać. O ile w 1978 r. – rekordowym w całej historii PRL – wybudowano 284 tys. mieszkań, to w 1982 r. – już tylko 186 tys. W 1987 r. przekazano w skali kraju 191,4 tys. mieszkań (włączywszy 1,6 tys. z przebudowy i zagospodarowania strychów), w tym w uspołecznionym budownictwie mieszkaniowym 131 tys. Wskaźnik oddanych do użytku lokali na 1000 mieszkańców wyniósł wówczas 5,1⁹.

⁷ *Rocznik Statystyczny GUS 1981*, Warszawa 1982, s. 707, tabl. 140 (1067); *Mały Rocznik Statystyczny GUS 1990*, Warszawa 1990, s. 277, tabl. 12 (233).

⁸ M. G o r c z y c a, dz. cyt., s. 77–78.

⁹ Archiwum Zakładowe Najwyższej Izby Kontroli (dalej cyt. AZNIK), sygn. 86/83, Zespół Inwestycji i Budownictwa Zespół Administracji i Gospodarki Terenowej, Analityczne uwagi dotyczące inwestycji i budownictwa oraz gospodarki mieszkaniowej (na podstawie wyników 1987 r.), Warszawa, listopad 1988, k. 33.

Tabela 1. Budownictwo mieszkaniowe w latach 1978–1985 na tle liczby zawartych małżeństw i migracji

Lata	Mieszkania wybudowane		Małżeństwa zawarte		Liczba mieszkań wybudowanych na 1000 małżeństw	Saldo migracji do miast	
	w tys.	na 1000 mieszkańców	w tys.	na 1000 mieszkańców		w tys. osób	na 1000 mieszkańców miast
1978	284	8,1	327	9,3	867	217	10,7
1979	278	7,9	319	9,0	871	211	10,2
1980	217	6,1	307	8,6	706	192	9,2
1981	187	5,2	323	9,0	580	164	7,7
1982	186	5,1	316	8,7	589	148	6,9
1983	196	5,4	306	8,5	640	139	6,5
1984	196	5,3	285	7,7	687	119	5,5
1985	190	5,2	267	7,2	712	117	5,1

Źródło: A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987, s. 192.

Rzeczą niepokojącą był również wydłużający się przeciętny rzeczywisty cykl budowy obiektów mieszkalnych (1966–1970 – 14,8 miesiąca, 1971–1975 – 13,2, 1976–1980 – 13,6, 1981–1985 – 22,1, 1987 – 23,2, w 1986 – 22,9)¹⁰.

Własne „M” było więc dobrem pożądanym i deficytowym, a poczucie niezaspokojenia potrzeb w tym zakresie niezwykle istotne w myśleniu Polaków. Problem ten bardzo często pojawiał się w postulatach strajkowych formułowanych w 1980 r.¹¹ O jego wadze świadczą również wyniki badań socjologicznych z lat: 1981, 1984 i 1988, w trakcie których pytano respondentów o sprawy najważniejsze – ich zdaniem – do załatwienia (zob. tab. 2). Mieszkanie plasowało się wśród nich niezmiennie na pierwszym miejscu.

Według wyników tych badań w 1987 r. deprivacja potrzeb w tym zakresie dotyczyła przede wszystkim ludzi młodych (68%); w miarę wzrostu kategorii wieku malała, by wśród najstarszych obejmować już tylko 31% respondentów. Dochód zasadniczo nie różnicował zasięgu kłopotów mieszkaniowych. Był to efekt działania zasad obowiązującej wówczas polityki mieszkaniowej: na rynku kontrolowanym przez państwo

¹⁰ AZNIK, sygn. 84/89, Zespół Inwestycji i Budownictwa, Zespół Administracji i Gospodarki Terenowej, Analityczne uwagi dotyczące inwestycji i budownictwa oraz gospodarki mieszkaniowej (na podstawie wyników 1986 r.), Warszawa, grudzień 1987, k. 33; AZNIK, sygn. 86/83, dz. cyt., k. 33.

¹¹ *Postulaty 1970–71 i 1980. Materiały źródłowe do dziejów wystąpień pracowników w latach 1970–1971 i 1980 (Gdańsk i Szczecin)*, wybór i oprac. B. Chmiel, E. Każyńska, Warszawa 1998, s. 179, 181–195, 202, 207, 209–214.

Tabela 2. Najważniejsze sprawy do załatwienia w latach 1981, 1984 i 1988 (w procentach)

Sprawy do załatwienia	1981 (N=1985)	1984 (N=1911)	1988 (N=2349)
Mieszkanie	52,7	49,5	51,5
Kwestie dotyczące życia osobistego i rodzinnego	30,7	42,7	39,0
Sytuacja materialno-bytowa	22,6	31,1	28,6
Sytuacja społeczno-polityczna kraju	46,5	16,6	13,5
Nabycie przedmiotów trwałego użytku	5,6	4,3	10,4
Kupno samochodu	4,4	8,5	9,2
Uzyskanie lepszej pracy	6,8	10,0	8,0
Podnoszenie kwalifikacji zawodowych	3,2	7,3	5,0
Poprawa stanu zaopatrzenia	43,6	8,4	4,4

Źródło: Polacy 88. *Dynamika konfliktu a szanse reform. Raport z badania „Sprawy Polaków ‘87”*, red. W. Adamski i in., Warszawa 1989, s. 44, tab. 7.

większą siłę nabywczą miał „przydział na mieszkanie” niż gotówka. Te pierwsze mogły być formą uprzywilejowania pewnych kategorii obywateli i kategorii społecznych, o czym świadczy odnotowany w badaniach spadek częstości wskazywania problemów mieszkaniowych w miarę wzrostu szczebla kierowniczego oraz rzadsze ich występowanie wśród partyjnych w porównaniu z bezpartyjnymi. W latach osiemdziesiątych – konkludowali autorzy badań – miało miejsce trwałe zróżnicowanie deprywacji potrzeb mieszkaniowych¹².

Jakie były więc najważniejsze drogi mieszkaniowe Polaków w tym okresie? Myślę, że wzorem ustaleń poczynionych przeze mnie dla lat siedemdziesiątych¹³, można je podzielić na dwa podstawowe typy: „normalne”, rutynowe – z punktu widzenia ówczesnego systemu społeczno-ekonomicznego – drogi uzyskiwania mieszkania; aktywne drogi omijania kolejki mieszkaniowej i (lub) przyspieszania przydziału (o różnym stopniu legalności).

W ramach każdego z nich można odnaleźć wiele „podtypów”, których częstotliwość stosowania była uzależniona od aktywności i polityki dysponentów mieszkań oraz osób o nie ubiegających się. „Normalna”, rutynowa droga zakładała oczekiwanie na przydział po spełnieniu warunków wymaganych przez regulacje prawne. Obowiązujące przepisy przewidywały przede wszystkim konieczność złożenia odpowiednich do-

¹² Polacy 88. *Dynamika konfliktu a szanse reform. Raport z badania „Sprawy Polaków ‘87”*, red. W. Adamski i in., Warszawa 1989, s. 51.

¹³ D. Jarosz, dz. cyt., s. 169–171.

kumentów potwierdzających osiągnięte dochody, opisujących dotychczasowe warunki mieszkaniowe, a w przypadku mieszkań spółdzielczych – poświadczających zgromadzenie odpowiedniej części wkładu mieszkaniowego. To właśnie spółdzielczość była najpowszechniejszą formą zaspokajania potrzeb w tym zakresie. Dużo mniejszą rolę odgrywały inwestycje zakładów pracy. Budownictwo rad narodowych, przeznaczone dla najuboższych, zawieszono w 1976 r., zostało co prawda wznowione z 1983 r. jako tzw. budownictwo komunalne, ale jego rola w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych nie była wielka (1985 r. oddano w tej formie 5,5 tys. mieszkań)¹⁴.

I tak przykładowo, według danych statystycznych GUS za 1983 r., poszczególni dysponenti rozdzielili łącznie 217,9 tys. mieszkań, w tym: spółdzielnie mieszkaniowe – 129,7 tys. (z czego 109,6 tys. przydzieliły własnym członkom oczekującym w ramach powszechnej rejestracji, pozostałe 20,1 tys. przekazały dla osób skierowanych przez zakłady pracy – 14,5 tys. i przez terenowe organy administracji państwowej – 5,6 tys.), zakłady pracy – 55,9 tys. (w tym z własnego nowego budownictwa 32,5 tys. oraz 14,5 tys. przekazanych przez spółdzielnie mieszkaniowe; pozostała liczba rozdzielonych mieszkań pochodziła w wyniku dokonywanych przydziałów bądź zmian), a terenowe organy administracji państwowej – 32,8 tys. (29,8 tys. odzyskanych w wyniku ruchu ludności oraz 2,5 tys. nowo wybudowanych w ramach budownictwa komunalnego; ponadto organy te były dysponentem 5,6 tys. mieszkań przekazanych przez spółdzielczość mieszkaniową)¹⁵.

Tymczasem ta ostatnia, obciążona zadaniami zapewniania lokali dla osób kierowanych przez zakłady pracy i organy administracji, miała coraz większe trudności z wywiązywaniem się z zobowiązań wobec własnych członków, o czym świadczą chociażby dane Centralnego Związku Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego (CZSBM) z grudnia 1984 r. (zob. tab. 3).

Oznaczało to, że wówczas ponad 10 lat oczekiwało na mieszkanie 226,9 tys. członków (32,2%) i 22,8 tys. kandydatów (2,0%), 6–10 lat – odpowiednio 179,3 tys. (25,4%) i 596,2 tys. (52,2%), a do 5 lat – 297,4 tys. (42,3%) i 523,6 tys. (45,8%)¹⁶.

¹⁴ A. Andrzejewski, dz. cyt., s. 313; *Informacja o działalności spółdzielczości mieszkaniowej w latach 1981–1985*, Warszawa 1986, s. 19.

¹⁵ AZNIK, sygn. 115/24, Zespół Administracji i Gospodarki Terenowej, Akta kontroli realizacji sprawiedliwego rozdziału mieszkań spółdzielczych, zakładowych i komunalnych w 1984 r. Teczka zbiorcza.

¹⁶ Archiwum Akt Nowych (dalej cyt. AAN), Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (dalej cyt. KC PZPR), sygn. LXIX/315, Centralny Związek Spół-

Tabela 3. Członkowie i kandydaci spółdzielni mieszkaniowych 31 XII 1984 r.

	Liczba w tys.	Udział procentowy
Członkowie spółdzielni oczekujących na przydział	703,6	24,0
Kandydaci, którzy spełnili wszystkie warunki do przyjęcia ich w poczet członków spółdzielni	1142,6	39,0
Kandydaci pełnoletni gromadzący wkłady na mieszkania	341,3	11,6
Kandydaci małoletni, dla których wkłady na mieszkania gromadzą rodzice lub opiekunowie	746,6	25,4
Razem	2934,1	100

Źródło: AAN, KC PZPR, sygn. LXIX/315, CZSBM, Wybrane problemy funkcjonowania spółdzielczości mieszkaniowej (tezy do dyskusji), Warszawa, marzec 1986, k. 112 i n.

Podstawowe dane społeczno-demograficzne oczekujących na mieszkania zawiera tab. 4.

Nawet tak drastyczne posunięcia doraźne, jak wstrzymanie (z końcem 1982 r.) dalszej rejestracji kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych, nie były w stanie złagodzić trudnej sytuacji w tym zakresie¹⁷. W końcu 1987 r. na przydział lokalu oczekiwało ponad 700 tys. członków, zaś 1,1 mln kandydatów pełnoletnich, posiadających zgromadzony wkład, ubiegało się o przyjęcie w ich poczet¹⁸.

W sytuacji, gdy mieszkanie stawało się dobrem coraz trudniej dostępnym, ubiegający się o jego otrzymanie stosowali różnego rodzaju procedury, które miały zwiększyć ich szanse w długiej kolejce. W warunkach, gdy o przydziale decydowała szeroko pojęta biurokracja mieszkaniowa, to właśnie na jej „przechytrzeniu” koncentrował się wysiłek starających się o własne „M”.

Ustalenia organów kontrolnych potwierdziły, że nieprawidłowości występowały już na etapie kompletowania dokumentów, niezbędnych do ubiegania się o przydział. Szczególnie istotne znaczenie mają w tym wypadku wyniki kontroli dokonanych przez Inspekcję Robotniczo-

dzielni Budownictwa Mieszkaniowego (dalej cyt. CZSBM), Wybrane problemy funkcjonowania spółdzielczości mieszkaniowej (tezy do dyskusji), Warszawa, marzec 1986, k. 112 i n.

¹⁷ Najwyższa Izba Kontroli. Inspekcja Robotniczo-Chłopska, Informacja o wynikach kontroli prawidłowości przydziałów mieszkań komunalnych i spółdzielczych w 1987 r. oraz skuteczności działań podejmowanych dla odzyskania mieszkań zajętych na cele niemieszkalne, Warszawa, grudzień 1987, s. 14; *Informacja o działalności spółdzielczości...*, s. 12.

¹⁸ AAN, CZSBM, sygn. 5/353, Informacja o przyjmowaniu, rozpatrywaniu i załatwianiu skarg, wniosków i listów w spółdzielczości mieszkaniowej w roku 1987, Warszawa, marzec 1988, k. 309–313.

Tabela 4. Cechy społeczno-demograficzne członków i kandydatów oczekujących na mieszkania spółdzielcze 31 XII 1984 r.

	Członkowie		Kandydaci	
	Liczba w tys.	Udział procentowy	Liczba w tys.	Udział procentowy
Skład socjalno-zawodowy				
zatrudnieni na stanowiskach robotniczych	293,4	41,7	474,2	41,5
zatrudnieni na stanowiskach nierobotniczych (pracownicy umysłowi)	269,5	38,3	302,8	26,5
studiująca i ucząca się młodzież	61,2	8,7	251,4	22,0
renciści i emeryci	28,8	4,1	28,5	2,5
pozostali	50,7	7,2	85,7	7,5
Stan cywilny				
małżeństwa	457,4	65,0	462,7	40,0
– w tym młode małżeństwa	357,5	50,8	411,5	36,0
panny	120,3	17,1	342,8	30,0
kawalerowie	82,3	11,7	296,0	25,9
wdowy, rozwiedzione	33,8	4,8	33,1	2,9
wdowcy, rozwiedzeni	9,8	1,4	8,0	0,7
Miejsce zamieszkania (stałe)				
miasto	567,8	80,7	933,5	81,7
wieś	135,8	19,3	209,1	18,3
Tytuł prawny do zajmowanych mieszkań				
własność pozaspółdzielcza	19,7	2,8	13,7	1,2
przydział wydany na wnioskodawcę lub jego małżonka (na mieszkania kwaterunkowe, zakładowe, spółdzielcze)	187,9	26,7	134,8	11,8
członek rodziny	415,1	59,0	889,0	77,8
podnajem u obcych	80,9	11,5	105,1	9,2
Warunki mieszkaniowe według różnych czynników				
zajmujący lokale w budynkach zagrożonych zawaleniem lub przeznaczonych do rozbiórki	9,9	1,4	14,9	1,3
zajmujący pomieszczenia nienadające się do zamieszkania	16,9	2,4	27,4	2,4
zajmujący lokale przegęszczone (poniżej 5 m ² powierzchni mieszkalnej na osobę)	78,8	11,2	80,0	7,0
– w tym zamieszkałych w lokalach zbiorowego zakwaterowania	21,8	3,1	34,3	3,0
Pozostali	141,4	20,1	141,7	12,4

Źródło: AAN, KC PZPR, sygn. LXIX/315, CZSBM, Wybrane problemy funkcjonowania spółdzielczości mieszkaniowej (tezy do dyskusji), Warszawa, marzec 1986, k. 124–126.

-Chłopską (IRCh) jesienią 1985, w 1986 i 1987 r. Ich wartość polega przede wszystkim na tym, że objęły wiele jednostek (głównie spółdzielni mieszkaniowych i terenowych organów administracji państwowej): w 1985 – 490, 1986 – 547, w 1987 – 562¹⁹. Mimo że skala stwierdzonych nieprawidłowości może jedynie sygnalizować ich „ciemną liczbę”, w rzeczywistości zapewne znacznie większą, to odnalezione dokumenty i tak mają walor ponadjednostkowy, wskazują na istnienie powtarzających się praktyk patologicznych, zrodzonych na gruncie funkcjonującego systemu przydziału mieszkań. Już w 1985 r. kontrolerzy IRCh zakwestionowali 8%, w 1986 – 12%, a w 1987 – 9% z kilku tysięcy sprawdzonych decyzji i spraw lokalowych.

W przypadku mieszkań komunalnych powszechnie stwierdzaną nieprawidłowością było nieweryfikowanie samych wniosków, niesprawdzenie rzetelności zawartych w nich danych i ich nieaktualizowanie. Dotyczyło to przede wszystkim: warunków mieszkaniowych wnioskodawców, aktualności zatrudnienia i wysokości zarobków, stanu majątkowego, w tym posiadania własnych mieszkań, domów lub działek z pozwoleniem na budowę oraz szczególnych uprawnień wynikających ze stanu zdrowia bądź wykonywanego zawodu. Konsekwencją tego były przydziały „sprzeczne z prawem i zasadami sprawiedliwości społecznej”²⁰.

Kontrole IRCh z 1986 r. wykazały, że to właśnie brak aktualizacji i weryfikacji rzetelności danych zawartych we wnioskach i dołączonych do nich dokumentach był jedną z najtrudniejszych do wyeliminowania „nieprawidłowości” w działaniu terenowych organów administracji państwowej. Jako przyczyny takiego stanu rzeczy kontrolerzy wskazywali: dużą liczbę wniosków składanych na bieżąco i z lat poprzednich, opieszałość urzędników i ich zbytnią łatwowierność oraz nierzetelność wnioskodawców, którzy zamieszczając nieprawdziwe dane, starali się „wyłudzić” mieszkanie. W konsekwencji w 80% skontrolowanych urzędów nie aktualizowano i nie weryfikowano złożonych wniosków, co miało wpływ na podejmowane decyzje. Z tego powodu w Urzędach Miast w Koninie, Turku i Słupcy oraz w Urzędzie Miasta i Gminy w Pyzdrach

¹⁹ Najwyższa Izba Kontroli. Inspekcja Robotniczo-Chłopska, Informacja o wynikach społecznej oceny zasadności przydziałów mieszkań w 1985 r., Warszawa, wrzesień 1985; Najwyższa Izba Kontroli. Inspekcja Robotniczo-Chłopska, Informacja o wynikach kontroli przydziału mieszkań komunalnych i spółdzielczych w 1986 r. oraz odzyskiwania mieszkań wykorzystywanych na cele niemieszkalne, Warszawa, wrzesień 1986; Najwyższa Izba Kontroli. Inspekcja Robotniczo-Chłopska, Informacja o wynikach kontroli prawidłowości przydziałów mieszkań... (1987).

²⁰ Najwyższa Izba Kontroli. Inspekcja Robotniczo-Chłopska, Informacja o wynikach społecznej oceny zasadności przydziałów... (1985), s. 6.

(woj. konińskie) zakwestionowano przydziały mieszkań dla 64 osób (20% ich ogółu), ponieważ decyzje wydano na podstawie niekompletnych bądź nieaktualnych dokumentów. W Turku zakwestionowano ich 29 ze względu na brak jakichkolwiek uzasadniających je dokumentów. W Ostrołęce 31 spośród 46 wydanych decyzji wzbudziło zastrzeżenia z powodu przekroczenia kryterium zarobkowego lub przydział mieszkania docelowego osobom należącym do spółdzielni, które powinny otrzymać lokale zastępcze. W Żaganiu w wyniku niezwyfikowania dokumentów w projekcie listy osób zakwalifikowanych do przydziału docelowego umieszczono 10 osób – członków spółdzielni oczekujących na mieszkania własnościowe i posiadających lokale zastępcze w zasobach komunalnych. Dopiero w wyniku odwołań i kontroli osoby te skreślono z listy²¹.

W trakcie z jednej z inspekcji Najwyższej Izby Kontroli (NIK) udokumentowano jeszcze jedną strategię, kwalifikowaną jako sposób (często skuteczny) „wyłudzania” mieszkania. W jednej z dzielnic Łodzi tolerowano domeldowywanie osób w budynkach przeznaczonych do wyburzeń. Lokatorom tym przydzielano następnie samodzielne mieszkania spółdzielcze²². Jak szeroka i skuteczna była to strategia na obecnym etapie badań trudno określić.

W spółdzielniach najwięcej odstępstw od biurokratycznych reguł stwierdzano w przydziałach mieszkań z list przyspieszeń i zamian. W wielu wypadkach wskazano na niezasłużenie preferencyjny stosunek ich zarządów i rad nadzorczych do tych przydziałów dla pracowników spółdzielni i przedsiębiorstw budowlanych, a także członków owych rad i społecznych komisji mieszkaniowych²³.

Ta ostatnia konstatacja, będąca efektem cytowanych kontroli i znajdująca potwierdzenie w innych materiałach archiwalnych, wymaga szerszego wyjaśnienia. Problem umieszczania uprawnionych na ogłaszanych przez spółdzielnie mieszkaniowe różnych listach przydziałów był przedmiotem kontrowersji nie tylko w latach osiemdziesiątych²⁴. W analizowanym okresie na odstępstwa od obowiązujących w tym względzie zasad zwrócił m.in. uwagę Zespół Lustracji CZSBM we wnio-

²¹ Najwyższa Izba Kontroli. Inspekcja Robotniczo-Chłopska, Informacja o wynikach kontroli przydziału mieszkań... (1986), s. 8–9.

²² AZNIK, sygn. 115/24, NIK, Zespół Administracji i Gospodarki Terenowej, Informacja o wynikach kontroli przydziału mieszkań komunalnych, spółdzielczych i zakładowych, Warszawa, lipiec 1985, k. 79–80.

²³ Najwyższa Izba Kontroli. Inspekcja Robotniczo-Chłopska, Informacja o wynikach społecznej oceny zasadności przydziałów... (1985), s. 5–6.

²⁴ Zob. D. J a r o s z, dz. cyt., s. 169–190.

skach po kontroli 51 spółdzielni prowadzących działalność na terenie 17 województw, dokonanych w maju i czerwcu 1983 r. W 19 stwierdzono uwzględnienie w pełni zasady kwalifikowania na listę podstawową (obejmującą długoletnich członków spółdzielni, spełniających wszystkie kryteria) i warunkową (dla nieumieszczonych na liście podstawowej tylko ze względu na zbyt małą liczbę posiadanych przez spółdzielnie mieszkań) według kolejności przyjęcia członków do spółdzielni. W pozostałych występowały różnego rodzaju odstępstwa. Często również (w 19 kontrolowanych jednostkach) dochodziło to przekroczenia ustalonego przez CZSBM ograniczenia rozmiaru list warunkowych do 15% liczby mieszkań listy podstawowej. Znaczne przekroczenie tego limitu stwierdzono m.in. w spółdzielniach mieszkaniowych w Mielcu (w 1983 r. lista warunkowa objęła 50 osób, co stanowiło 47% listy podstawowej) i w Przemyśle (odpowiednio 50 osób i 41%)²⁵.

Kontrola NIK przeprowadzona w 1985 r. w 65 spółdzielniach mieszkaniowych, a dotycząca przydziałów dokonanych w roku poprzednim ustaliła, że w połowie z nich zarządy nie przestrzegały przepisów przy tworzeniu list przydziałów mieszkań. Polegało to najczęściej na sporządzaniu większej ich liczby niż przewidywały to obowiązujące regulacje, umieszczaniu na nich osób bez uprzedniego rozeznania rzeczywistych warunków mieszkaniowych i stażu członkowskiego oraz niepodawaniu do publicznej wiadomości niektórych z nich. W Zgierskiej Spółdzielni Mieszkaniowej w 1984 r. sporządzono 16 różnych list przydziałów mieszkań! Brak było przy tym dokładnego rozeznania aktualnych warunków lokalowych i rodzinnych osób umieszczonych na nich. W Spółdzielni Mieszkaniowej w Jaśle w 1984 r. sporządzono dwa projekty list przydziałów, na których umieszczono 197 nazwisk, z tego na liście podstawowej – 114, a na przyspieszeń aż 83²⁶.

Cytowana już wcześniej kontrola IRCh z 1985 r. wskazała, że 58% zbadanych przypadków rozdysponowanych mieszkań przeznaczono na przydziały z listy podstawowej, 25% z listy przyspieszeń (obejmującej osoby znajdujące się w warunkach uzasadniających przydział mieszkania, ale niespełniających wszystkich kryteriów), 17% z listy zamian. Zdarzały się jednak anomalie: w Zabrzeńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej na liście podstawowej ujęto 179 osób, a na liście przyspieszeń – 346. W spółdzielni w Radzynie Podlaskim pozostawiono 5-procentową rezer-

²⁵ AAN, CZSBM, sygn. 5/353, Informacja o wynikach lustracji problemowych obejmujących zagadnienia gospodarki lokalowej w spółdzielniach, które w roku 1982 oraz w 1983 przekazują do użytku mieszkania z nowego budownictwa, k. 55–63.

²⁶ AZNIK, sygn. 115/24, NIK, Zespół Administracji i Gospodarki Terenowej, Informacja o wynikach kontroli przydziału mieszkań..., k. 82–83.

wę mieszkań, które rozdysponowano z pominięciem list, a w Kozienicach zignorowano zasadę jawności, zamieniając mieszkania czterem członkom spółdzielni przed rozpatrzeniem odwołań i zatwierdzeniem ostatecznej listy zamian. W Robotniczej Spółdzielni Mieszkaniowej „Armatury” w Kielcach oprócz list zatwierdzonych i wywieszonych do publicznej wiadomości opracowano pięć dodatkowych, które nie były ujawnione. Z tych ostatnich rozdysponowano 78 mieszkań, a z list jawnych tylko 28²⁷.

W 1986 r. kontrola dokonana przez tę samą instytucję stwierdziła, że w objętych nią jednostkach zakwalifikowano do przydziału łącznie 38 421 osób, w tym do przydziału z listy podstawowej – 26 002, a z listy przyspieszeń – 12 419. Ponadto do zamiany mieszkania zakwalifikowano 8328 osób. Lista warunkowa objęła 8989 członków²⁸. W 1987 r. na skontrolowanych przez IRCh 45 472 przydziały mieszkań, na listach podstawowych znalazło się 28 026 (61,6%), przyspieszeń – 8097 (17,8%), na listach wykwaterowań z budynków rozbieranych lub wyburzanych 1319 (2,9%), a zamian – 8030 (17,7%). Ponad 9468 członków umieszczono na listach warunkowych²⁹.

Wreszcie z kontroli przeprowadzonej między majem a lipcem 1989 r. przez wszystkie 16 inspektoratów lustracji CZSBM w 54 spółdzielniach mieszkaniowych wynika, że wskaźnik przydziałów mieszkań według listy przyspieszeń wyniósł w nich 14,8%, zamian – 15,9%, innych list – wykwaterowań i przydziału mieszkań rotacyjnych oraz niezrealizowanych przydziałów z lat poprzednich – 10,0%. Według listy podstawowej rozdzielono 50% mieszkań³⁰.

Zespół Lustracji CZSBM na podstawie kontroli dokonanych w 1984 r. i pierwszej połowie 1985 r. (łącznie 1141) stwierdził, że wskaźnik spółdzielni, w których ujawniono poważne uchybienia w tych dwóch okresach zwiększył się z 18,4% w 1984 r. do 26,9%. Jedną z podstawowych nieprawidłowości było przyjmowanie poza kolejnością znacznych grup pracowników zakładów pracy i instytucji³¹. Ta mocno zakorzeniona

²⁷ Najwyższa Izba Kontroli. Inspekcja Robotniczo-Chłopska, Informacja o wynikach społecznej oceny zasadności przydziałów mieszkań... (1985), s. 42–44.

²⁸ Najwyższa Izba Kontroli. Inspekcja Robotniczo-Chłopska, Informacja o wynikach kontroli przydziału mieszkań... (1986), s. 14.

²⁹ Najwyższa Izba Kontroli. Inspekcja Robotniczo-Chłopska, Informacja o wynikach kontroli prawidłowości przydziałów mieszkań... (1987), s. 16.

³⁰ AAN, CZSBM, sygn. 5/353, Synteza lustracji problemowych na temat przydziałów i zamian mieszkań w 1989 r., Warszawa, październik 1989, k. 457.

³¹ AAN, CZSBM, sygn. 5/353, Informacja o wynikach lustracji przeprowadzonych w okresie 1984–I półrocze 1985 na temat zagadnień członkowsko-mieszkaniowych, Warszawa, sierpień 1985, k. 191.

praktyka zasiedlania sporej części mieszkań spółdzielczych na podstawie skierowań wydawanych przez dysponentów spoza spółdzielni wpływała na pomniejszenie liczby lokali przeznaczanych dla członków oczekujących. W wielu przypadkach przybierała ona postać drastyczną. W Poznańskiej Spółdzielni Mieszkaniowej w 1981 r. przeznaczono dla członków oczekujących 54,2%, a w 1982 r. – 42,9% ogólnej liczby zasiedlonych mieszkań. W Lokatorsko-Własnościowej Spółdzielni „Zaspa” w Gdańsku odpowiednie wskaźniki wyniosły: w 1981 r. – 48,5%, a w 1982 r. – 11,85%³².

Ta tendencja, nasilająca się od końca lat siedemdziesiątych, dotyczyła przede wszystkim pracowników przedsiębiorstw budowlanych. Preferencje dla nich formalizowało rozporządzenie Rady Ministrów nr 248/82³³. W warunkach niemożliwości wykonania wszystkich planowanych zadań przez przedsiębiorstwa budownictwa mieszkaniowego (zwłaszcza w zakresie robót wykończeniowych) jedną z metod skłonienia ich do przyspieszenia robót było przekazanie części oddawanych do użytku lokali na potrzeby ich pracowników. Były one często przyznawane im w ramach umów zawartych na wykup mieszkań i tzw. patronatów³⁴. Skala tego proceduru lokalnie przybierała bardzo poważne rozmiary. W skontrolowanej w 1985 r., wzmiankowanej Zabrzeńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej z tytułu umów z przedsiębiorstwami budowlanymi ponad 70% mieszkań z nowego budownictwa przeznaczono dla ich pracowników; w spółdzielni w Rudzie Śląskiej z tytułu „porozumień o współpracy” za wykonanie robót wykończeniowych przekazano 59 mieszkań dla Huty „Pokój” i Kopalni Węgla Kamiennego „Zabrze”. Stanowiło to ponad 50% ogólnej liczby lokali w budynkach, w których wykonywano te roboty³⁵.

³² AZNIK, sygn. 1629/48, Zespół Administracji i Gospodarki Terenowej, Informacja o wynikach kontroli przestrzegania zasad przydziału mieszkań spółdzielczych, Warszawa, kwiecień 1983, k. 46–48.

³³ AAN, CZSBM, sygn. 17/7, Informacja o przyjmowaniu, rozpatrywaniu i załatwianiu skarg i wniosków w WZSM w Ciechanowie w roku 1983, k. 151 i n.

³⁴ Zob. m.in. AZNIK, sygn. 21/149, Delegatura NIK w Warszawie i Wojewódzki Oddział ds. IRCh w Warszawie, Protokół kontroli Spółdzielni Mieszkaniowej Wola w Warszawie w okresie 13–23 maja 1986; Najwyższa Izba Kontroli. Inspekcja Robotniczo-Chłopska, Informacja o wynikach kontroli prawidłowości przydziałów mieszkań... (1987), s. 5.

³⁵ Najwyższa Izba Kontroli. Inspekcja Robotniczo-Chłopska, Informacja o wynikach społecznej oceny zasadności przydziałów mieszkań... (1985), s. 42 i n. Akta kontroli NIK z 1985 r. świadczą, że w ten sposób postępowały nie tylko spółdzielnie mieszkaniowe. Dyrekcje niektórych zakładów pracy stosowały praktykę zawierania umów z wykonawcami robót budowlanych, zgodnie z którymi zobowiązywały się do przekazywania wykonawcom znacznej części nowo wybudowanych mieszkań w zamian za

Inną grupą uprzywilejowaną w dostępie do nowych lokali byli – o czym już wspominałem – pracownicy i członkowie organów samorządowych spółdzielni oraz ich rodziny. Lustracje CZSBM z lat 1984–1985 wskazały na główne przejawy nieprawidłowości w tym względzie. Były to: przydziały i zamiany mieszkań poza publikowanymi listami, przyznawanie (w normatywnych uregulowaniach wewnętrznych lub w praktyce) nieuzasadnionych preferencji w szczególności w zakresie przyspieszeń i zamian (niezależnie od trudności warunków lokalowych), nieprzestrzeganie w odniesieniu do pracowników wymogu przynajmniej trzyletniej nienagannej pracy w spółdzielni jako regulaminowego warunku takiego przyspieszenia. Stwierdzono również: przekraczanie limitu mieszkań przeznaczonych na przyspieszenia, umieszczanie na liście zamian członków o bardzo krótkim okresie oczekiwania (kilka miesięcy), mających dobre warunki lokalowe, przy pominięciu rodzin wielodzietnych, długo oczekujących³⁶.

Wreszcie w tym i innych dokumentach wskazano na praktykę związaną ze specjalnymi uprawnieniami wynikającymi dla posiadaczy złotej honorowej odznaki CZSBM. W zależności od decyzji władz poszczególnych spółdzielni wyróżnieni w ten sposób mieli uprawnienia do przyspieszenia przydziału, względnie wyboru mieszkania. Strategią piętnowaną przez władze CZSBM było „cedowanie” tych przywilejów na członków ich rodzin³⁷.

Cytowane już wielokrotnie wyniki kontroli IRCh z 1985 i 1986 r. wskazały, że w objętych badaniami spółdzielniach ich pracownikom i działaczom w trybie przyspieszonym przyznano ponad 4% ogółu mieszkań przydzielonych tą drogą (w sumie po kilkaset mieszkań). Zdarzało się jednak, że w konkretnych przypadkach były to wielkości znaczące. W kontrolowanej w 1986 r. spółdzielni w Dębicy w województwie tarnowskim 35 jej pracowników umieszczono na liście przyspieszeń (było

przyjęcie do wykonania robót wchodzących w zakres obowiązków tych przedsiębiorstw. Tego rodzaju praktyki stwierdzono w około 20% zakładów objętych kontrolą. Przykładowo dyrekcja Kombinat Przemysłowego Huta Stalowa Wola w 1984 r. pozostawiła sześć mieszkań do dyspozycji przedsiębiorstw budowlanych wnoszących zakładowe domy mieszkalne, co stanowiło 24% ogólnej liczby mieszkań zakładowych pozostawionych dla pracowników kombinatu. Podobnie postępowały dyrekcje wielu innych przedsiębiorstw. Zob. AZNIK, sygn. 115/24, NIK, Zespół Administracji i Gospodarki Terenowej, Informacja o wynikach kontroli przydziału mieszkań..., s. 101.

³⁶ AAN, CZSBM, sygn. 5/353, Informacja o wynikach lustracji... (1984–I półrocze 1985), k. 197.

³⁷ Tamże; AAN, CZSBM, sygn. 5/353, Synteza ustaleń akcji lustracyjnej nt. zagadnień przydziałów i zamian mieszkań w latach 1985–1986, Warszawa, sierpień 1986, k. 215.

to 37% mieszkań przydzielonych w tym trybie i 27% ogólnej ich liczby), przy czym trzech z nich złożyło wnioski mieszkaniowe w 1985 r., a dwóch w 1986 r. W Międzyzakładowej Spółdzielni Mieszkaniowej „Energetyka” w Warszawie z 45 członków, którym poza listami przydzielono mieszkania, 18 to byli jej pracownicy. W spółdzielni w Wołominie spośród 10 członków społecznej komisji mieszkaniowej zainteresowanych przydziałem mieszkania 9 ujęto na listach z 1985 i 1986 r. Stwierdzono ponadto, że w tej spółdzielni przy przyjmowaniu w poczet członków i w przydziałach preferowano osoby spokrewnione z członkami zarządu³⁸.

W celu unormowania tych wzbudzających wiele kontrowersji praktyk 29 X 1986 r. Rada CZSBM podjęła uchwałę nr 9 ograniczającą dowolność decyzji o przyspieszeniu przydziału mieszkań i wprowadzającą unifikację ich kryteriów. W ramach listy przyspieszeń (która nie mogła odtąd przekraczać 30% mieszkań przeznaczonych do przydziału w danym roku) miały być uwzględniane wnioski członków – pracowników przedsiębiorstw budowlanych realizujących inwestycje spółdzielcze oraz pracowników spółdzielni, o ile przynależni do jednej z tych kategorii przepracowali w tym samym zakładzie nieprzerwanie i nienagannie co najmniej pięć lat i legitymowali się pięcioletnim okresem oczekiwania na mieszkanie. Liczba lokali dla nich nie mogła przekroczyć łącznie 5% liczby mieszkań przeznaczonych na przyspieszenia w danym roku. W tym trybie mogły być uwzględniane również wnioski osób (członków spółdzielni) szczególnie niezbędnych dla potrzeb danego miasta czy regionu, o ile niezbędność ta została potwierdzona przez wojewodę; liczba mieszkań na te cele nie mogła przekroczyć 2% lokali przeznaczonych do przydziału w danym roku. Rada CZSBM zaleciła spółdzielniom, aby umieszczenie na liście przyspieszeń poprzedzone było skontrolowaniem przez zespół wizytujący dotychczasowych warunków członka³⁹.

³⁸ Najwyższa Izba Kontroli. Inspekcja Robotniczo-Chłopska, Informacja o wynikach kontroli przydziału mieszkań... (1986), s. 17.

³⁹ Uchwała nr 9 Rady CZSBM z 29 IX 1986 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad przyjmowania członków, przydziału i zamiany mieszkań w spółdzielniach mieszkaniowych, „Informacje i Komunikaty” CZSBM, 1986, nr 12, poz. 45. Uchwała nr 9 zmieniała uchwałę nr 3 Rady CZSBM z 3 III 1983 r., która nie zawierała procentowego określenia maksymalnej liczby mieszkań przeznaczonych do przydziału w ramach przyspieszeń, w tym przyznanych pracownikom jednostek spółdzielczości mieszkaniowej i przedsiębiorstw budowlanych realizujących inwestycje spółdzielni. Zob. Uchwała nr 3 Rady CZSBM z 3 III 1983 r. w sprawie zasad przyjmowania członków, przydziału i zamiany mieszkań w spółdzielniach mieszkaniowych, „Informacje i Komunikaty” CZSBM, 1983, nr 3, poz. 18.

Ponadto Rada CZSBM 15 X 1987 r. przyjęła uchwałę w sprawie zapewnienia warunków sprzyjających wykorzystaniu pomocy zakładów pracy dla realizacji spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego. Dopuszczała ona możliwość przyspieszenia przydziału pracownikom wskazanym imiennie przez zakłady pracy bezpośrednio uczestniczące w budowie mieszkań spółdzielczych. Wartość lokali w ten sposób uzyskanych nie mogła przekroczyć 50% wartości pomocy udzielonej spółdzielni⁴⁰. Czy nowe regulacje były ściśle przestrzegane? Brak dokumentacji na ten temat uniemożliwia odpowiedź na tak postawione pytanie (choć intuicja badawcza podpowiada, że nie).

Obok uprzywilejowania niektórych osób i grup społeczno-zawodowych w wielu skargach osób ubiegających się o mieszkania można odnaleźć motyw oskarżeń formułowanych wobec składu i pracy komisji społecznych uczestniczących w procesie ich dystrybucji i to nie tylko w spółdzielniach, ale również w terenowych organach administracji państwowej. W 23 na 51 spółdzielni skontrolowanych w maju i czerwcu 1983 r. przez Zespół Lustracji CZSBM nie został spełniony wymóg zapewnienia 50% składu społecznych komisji mieszkaniowych spośród członków oczekujących⁴¹. Kontrola IRCh z 1985 r. udowodniła, że część takich komisji uplasowanych w strukturach administracji miejskiej działała bez regulaminu, do ich składu dokoptowywano pracowników urzędu i to często odpowiedzialnych za gospodarkę lokalową. W Urzędzie Miasta w Węgrowie w ogóle nie powołano społecznej komisji. W Świeradowie Zdroju żaden ze sprawdzonych wrywkowo 20 wniosków nie był opiniowany przez to ciało, a w jego posiedzeniach brało udział 3–9 osób (przy składzie 14-osobowym). W okresie półtora roku przeprowadziło ono oględziny tylko czterech mieszkań. We Fromborku komisja działała pod bezpośrednim kierownictwem naczelnika lub wyznaczonego przez niego pracownika. W Szydłowcu (woj. radomskie) do jej 8-osobowego składu powołano czterech pracowników urzędu miasta zawodowo zajmujących się problematyką mieszkaniową⁴².

W 1986 r. IRCh oceniała, że sytuacja uległa poprawie – w 15% skontrolowanych urzędów ich działalność oceniona została jako „niezadawalająca”. W Gdyni na 1577 osób oczekujących na mieszkania wizje lokalne przeprowadzono tylko u 423 (27% oczekujących). W Nowej Sarzynie

⁴⁰ AAN, CZSBM, sygn. 5/353, Informacja o przyjmowaniu, rozpatrywaniu i załatwianiu skarg..., k. 313.

⁴¹ AAN, CZSBM, sygn. 5/353, Informacja o wynikach lustracji problemowych..., k. 55.

⁴² Najwyższa Izba Kontroli. Inspekcja Robotniczo-Chłopska, Informacja o wynikach społecznej oceny zasadności przydziałów mieszkań... (1985), s. 35–36.

(woj. rzeszowskie) w skład społecznej komisji wchodziło czterech pracowników urzędu. Komisja nie badała warunków mieszkaniowych wszystkich wnioskodawców. Ponadto wprowadzono tam dodatkowe, poprzaprawne kryteria przydziału⁴³.

Wyłaniające się z analizy cytowanych wyżej akt strategii mieszkaniowe Polaków, aczkolwiek masowe, nie były jedynymi wówczas stosowanymi. Warto wspomnieć również o innych, używanych rzadziej, ale dopełniających paletę aktywności społecznej na tym polu.

W peerelowskiej rzeczywistości dopuszczano omijanie kolejki mieszkaniowej w wyniku kupna mieszkania za gotówkę (głównie za dewizy) od Biura Handlu Zagranicznego Locum CZSBM. Ze względu na wysokość cen takich lokali, jak i inne przyczyny (skromna ich liczba) nie mogła być to droga popularna, w 1981 r. rozdzielono w ten sposób 2040 mieszkań⁴⁴.

Wśród innych sposobów na uzyskanie lokalu na szczególne podkreślenie zasługuje ruch małych spółdzielni mieszkaniowych, którego ramy prawno-organizacyjne określiła uchwała nr 22 Zarządu CZSBM z 6 IV 1981 r. w sprawie realizacji dodatkowego spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego przy wykorzystaniu inicjatyw społecznych. Tzw. spółdzielnie inicjatyw społecznych mogły się zajmować zarówno budową niewielkich bloków mieszkalnych, jak i domów jednorodzinnych o zróżnicowanej formie prawa do lokalu (spółdzielcze lokatorskie lub własnościowe). Ich członkami mieli być ludzie młodzi, a liczba osób, które podejmowali się budowy winna być taka sama jak liczba mieszkań w budynkach wielorodzinnych i domach jednorodzinnych przewidzianych do realizacji. Badania socjologiczne tych spółdzielni, przeprowadzone w 1985 r., wykazały, że wskazane wyżej zasady nie były powszechnie przestrzegane. Stwierdzono również, że ich inicjatorami były zarówno organizacje młodzieżowe, jak zakłady pracy i osoby prywatne. Entuzjazm związany z ich powstawaniem, początkowo duży, stopniowo malał: ze spółdzielni istniejących w 1987 r. 39% powstało do końca 1982, 27% w 1983, 15% w 1984, 12% w 1985, 8% w 1986 r. Najwięcej z nich w 1985 r. istniało w województwie warszawskim (117) i szczecińskim (119). Efekty pracy nie były wielkie: w 1983 r. wybudowały 731 mieszkań, w 1984 – 1482, w 1985 – 3871, w 1986 – 6529⁴⁵.

⁴³ Najwyższa Izba Kontroli. Inspekcja Robotniczo-Chłopska, Informacja o wynikach kontroli przydziału mieszkań... (1986), s. 10.

⁴⁴ AZNIK, sygn. 1629/48, Zespół Administracji i Gospodarki Terenowej, Informacja o wynikach kontroli przestrzegania zasad przydziału mieszkań spółdzielczych..., k. 45–46.

⁴⁵ E.P. K o z ł o w s k i, Uwarunkowania i doświadczenia w działalności mieszkaniowych spółdzielni inicjatyw społecznych ze szczególnym uwzględnieniem spółdzielni

W latach osiemdziesiątych nadal realizowane było tzw. patronackie budownictwo mieszkaniowe, w oparciu o inicjatywy Związku Socjalistycznej Młodzieży Polskiej, zainicjowane jeszcze w okresie gierkowskim⁴⁶. O ile w latach 1971–1980 szacunek liczby mieszkań wybudowanych oscylował wokół 41 tys., to w latach 1981–1985 wynosił on około 25 tys.⁴⁷

To usilne poszukiwanie rozwiązania kwestii mieszkaniowej w warunkach niewydolnego systemu ekonomicznego owocowały również rozwojem innych inicjatyw, wspomagających indywidualne lub grupowe działania w tym zakresie. Trudno w tym miejscu nie wspomnieć o powstałej na przełomie 1982 i 1983 r. spółdzielni „Murator”, która udzielała pomocy dla budujących indywidualnie, dla spółdzielni inicjatyw społecznych, zespołów młodzieżowych i zakładowych. „Murator” doradzał, wykonywał ekspertyzy techniczne, projekty, opracowywał informacje o cenach i źródłach zakupu materiałów budowlanych, o sposobach prowadzenia robót budowlanych itp. Główną formą udzielania bieżącej pomocy stał się miesięcznik „Murator”, na łamach którego omawiano m.in. kwestie prawne, finansowe, projektowe i wykonawstwa budowlanego⁴⁸.

Uzyskanie upragnionego „M” bynajmniej nie kończyło kłopotów mieszkaniowych Polaków. W miarę dorastania dzieci pojawiał się problem zapewnienia również im samodzielnego lokalu. Poza tym w warunkach przewagi nierynkowych kryteriów ich przydziałów istniała pokusa łamania przyjętej przez władze partyjne i państwowe oraz wprowadzonej do znowelizowanego prawa lokalowego zasady: jedna rodzina – jedno mieszkanie⁴⁹. Część procedur stosowanych dla osiągnięcia tego celu znalazła odzwierciedlenie w analizowanych materiałach źródłowych.

Świadectwem ich istnienia oraz napięć wynikających z tego powodu są m.in. listy adresowane do władz centralnych. Nadawcy tej korespondencji napływającej w 1984 r. do KC PZPR twierdzili, że mimo istniejących od dłuższego czasu przepisów zabraniających posiadania przez rodzinę więcej niż jednego mieszkania, niewiele uczyniono, by te postanowienia były w praktyce rygorystycznie stosowane. Przytaczali przykłady handlu działkami budowlanymi w miastach⁵⁰.

młodzieżowych, Warszawa, czerwiec 1987, k. 4–49, mps w zbiorach Biblioteki Krajowej Rady Spółdzielczej w Warszawie.

⁴⁶ D. Jarosz, dz. cyt., s. 190–194.

⁴⁷ E.P. Kozłowski, dz. cyt., k. 48.

⁴⁸ Tamże, k. 16.

⁴⁹ AAN, KC PZPR, sygn. LXIX/6, W. Kulczyński, Program mieszkaniowy – i co dalej, k. 72–78.

⁵⁰ AAN, KC PZPR, sygn. LXXIV–38, Informacja o treści listów skierowanych do Komitetu Centralnego PZPR w II kwartale 1984 r., k. 73 i n.

Analizy szczegółowych przypadków potwierdzających te opinie znaleźć można również w sprawozdawczości wojskowych grup operacyjno-kontrolnych, działających w okresie stanu wojennego. Oto jedna z nich, badająca we wrześniu 1982 r. spółdzielnie mieszkaniowe w Rabce, Gorlicach i Zakopanem, ustaliła, że część osób zajmowała samodzielnie domy jednorodzinne, a mimo to ich dzieci otrzymały mieszkania spółdzielcze⁵¹.

O tych i innych strategiach informują również analizy orzecznictwa sądowego w sprawach stosunków członkowsko-mieszkaniowych w spółdzielniach. W przypadkach szczególnych mogło to prowadzić nawet do w istocie rzeczy fikcyjnych rozwodów⁵². Liberalna wykładnia obowiązującego prawodawstwa powodowała, że praktycznie możliwy stawał się obrót prawem lokatorskim, a więc prawem majątkowym w istocie swej niezbywalnym i niedziedzicznym, i to bez restrykcji podatkowych⁵³.

Podobne wnioski płynęły z kontroli przeprowadzonej przez prokuratury w całym kraju w 63 organach administracji państwowej stopnia podstawowego i 12 stopnia wojewódzkiego w okresie od 1 I do 30 VI 1984 r. Stwierdzono, że prowadzono w nich 1157 postępowań administracyjnych mających na celu „dostosowanie stanu zajmowania mieszkań do zgodności z prawem”. Zdecydowana większość z nich została wszczęta na wniosek stron (osób zainteresowanych przydziałem lokalu), a tylko nieliczne – z urzędu (ok. 10%). W kontroli wskazano na przy-

⁵¹ AAN, CZSBM, sygn. 5/350, Dowódca Miejskiej Grupy Operacyjno-Kontrolnej pplk mgr inż. Jan Pulka, Protokół z przeprowadzonej kontroli Spółdzielni Mieszkaniowych w m. Rabka, Gorlice, Zakopane oraz Wojewódzkiego Zarządu Spółdzielni Mieszkaniowych w Nowym Sączu [październik 1982], k. 17.

⁵² Jeden z takich przypadków opisuje Henryk Cioch, analizując wyrok Sądu Najwyższego z 13 IX 1984 r. Powód chcąc uzyskać mieszkanie po znajdującej się w podszłym wieku matce, pomimo że jego potrzeby mieszkaniowe były zaspokojone poza spółdzielnią, w domu jednorodzinnym, doprowadził do zniesienia wspólności majątkowej małżeńskiej, rozwodu, a następnie darowizny prawa do domu jednorodzinnego na rzecz córki. Następnie zamieszkał z matką w lokalu spółdzielczym. Roszczenie jego zostało uwzględnione, ponieważ zdaniem Sądu Najwyższego spełnił on wymogi z art. 221 § 1 ustawy Prawo spółdzielcze z 16 IX 1982 r. (stanowił on, że w razie wygaśnięcia lokatorskiego prawa do lokalu lub niezłożenia deklaracji członkowskiej przez jednego z małżonków w terminie jednego roku od śmierci drugiego „roszczenie o przyjęcie do spółdzielni i o przydział lokalu po byłym członku przysługuje zamieszkałym z nim razem: małżonkowi, dzieciom i innym osobom bliskim”), a także nie było podstaw do przyjęcia, że darowizna domu jednorodzinnego miała charakter pozorny. Zob. H. Cioch, *Stosunki członkowsko-mieszkaniowe w spółdzielczości mieszkaniowej na przykładzie nie publikowanego orzecznictwa sądów za lata 1983–1984*, Warszawa 1989, s. 17–19.

⁵³ Tamże, s. 19.

padki rażącej przewlekłości postępowań w tych sprawach, a także niewykonywania przez dłuższy czas ostatecznych decyzji administracyjnych, co często powodowało konieczność umorzenia postępowań w następstwie takich „zdarzeń” uzasadniających pozostawienie mieszkania (które w drodze decyzji winno być przydzielone innej osobie) dotychczasowemu najemcy jak rozwody, osiągnięcie pełnoletności przez dziecko najemcy albo darowizna własnego domu lub mieszkania na rzecz innej osoby⁵⁴.

Do tych samych konkluzji prowadziły lustracje dokonywane z ramienia CZSBM w latach 1984–1985. Ujawniły one przypadki dysponowania przez członków dwoma mieszkaniami, względnie uzyskiwania lokali na warunkach kredytowych po zbyciu poprzednich. Potwierdzono wzmiankowane już wcześniej procedury obejmowania przez członków domów jednorodzinnych, a pozostawiania w dotychczasowych mieszkaniach swych dzieci, a nawet dalszych krewnych, względnie cedowania uprawnień do wybudowanych domów na dzieci przy zachowaniu dla siebie własności spółdzielczej. Występować one miały najczęściej w nowych, małych zrzeszeniach budowy domów jednorodzinnych. Z reguły nie pobierały one od członków pisemnych zobowiązań występowania z dotychczasowych spółdzielni oraz pozostawienia do ich dyspozycji posiadanych mieszkań po objęciu domu⁵⁵. Na stosowanie takich samych strategii wskazywały kontrole IRCh z 1985 i 1986 r.

W sytuacji deficytu mieszkań⁵⁶ tylko pozornym paradoksem były stwierdzone w trakcie inspekcji przypadki odmawiania przyjęcia proponowanych mieszkań bądź prośby o przesunięcie przydziałów o kilka lub nawet kilkanaście lat. „Wskazuje to – stwierdzali kontrolerzy w 1987 r. – iż niektórzy członkowie spółdzielni mają zaspokojone podstawowe potrzeby mieszkaniowe – oczekują na ich poprawę lub, jak to określili społeczni inspektorzy, «blokują kolejkę mieszkaniową dla swoich dzieci»”⁵⁷.

⁵⁴ AAN, Prokuratura Generalna, sygn. 9/68, Informacja Prokuratury Generalnej PRL o wynikach kontroli przestrzegania prawa lokalowego w zakresie realizacji zasady „jedna rodzina – jedno mieszkanie”, Warszawa, 21 XII 1984, k. 14–29.

⁵⁵ AAN, CZSBM, sygn. 5/353, Zespół Lustracji w Warszawie, Informacja o wynikach lustracji przeprowadzonych..., k. 191 i n.

⁵⁶ Deficyt mieszkań w latach osiemdziesiątych był przedmiotem różnic zdań wśród badaczy. W 1984 r. szacowany był on na 1632 tys. – 2097 tys. mieszkań, z tego odpowiednio 908 tys. i 1267 tys. w mieście i 724 tys. i 830 tys. na wsi. Zob. T. Żarski, *Deficyt mieszkań w 1984 r. – próba szacunku*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1987, z. 3–4, s. 97–100.

⁵⁷ Najwyższa Izba Kontroli. Inspekcja Robotniczo-Chłopska, Informacja o wynikach kontroli prawidłowości przydziałów mieszkań... (1987), s. 5.

W wielu analizowanych dokumentach pokontrolnych, jak również skargach kierowanych do władz powtarzał się zarzut o nielegalnym podnajmowaniu mieszkań (również przez instytucje państwowe), choć skala procederu nie została oszacowana. Nadawców listów w tych sprawach bulwersował zwłaszcza fakt bogacenia się na tym procederze osób zaможnych, pobierających zyski kosztem zmuszonych do wynajmowania u nich lokali młodych małżeństw⁵⁸.

Wreszcie warto wspomnieć o nielegalnych procedurach, mających na celu wymuszenie przydziału lub otrzymanie mieszkania większego lub o lepszym standardzie. Przede wszystkim polegało to na umieszczaniu w dokumentach niezbędnych dla uzyskania przydziału informacji o większej liczbie osób mających w nim zamieszkać niż to miało miejsce w rzeczywistości. Badający to zjawisko w 1986 r. Zespół Lustracji CZSBM stwierdził, że w 33 spółdzielniach (59% wówczas skontrolowanych) zorganizowano system nadzoru mający na celu dopilnowanie zasiedleń wszystkich osób zgłoszonych przez członków do wspólnego zamieszkania oraz umieszczonych w przydziałach i przez to ograniczenie skuteczności prób uzyskania przez członków mieszkań o wielkości im nieprzysługującej. W większości przypadków polegał on na uwarunkowaniu wydania kluczy od zameldowania wszystkich osób ujętych w przydziale. Okazał się on skuteczny, choć – jak stwierdzano – wykraczał poza obowiązujący tryb prawny. Część spółdzielni dokonywała sprawdzeń zameldowań zgodnie z przydziałami po zasiedleniu całego budynku na podstawie danych z rejonowych biur meldunkowych. Po stwierdzeniu nieprawidłowości mogły one skorzystać z prawa cofnięcia decyzji podjętej pod wpływem wprowadzenia przez członka w błąd, jednak odzyskanie fizycznie zasiedlonego lokalu okazywało się bardzo trudne i było rzadkością⁵⁹.

Zdarzało się również, że borykający się z problemami mieszkaniowymi stosowali strategię „desperackie”. Należy do nich zaliczyć bez wątpienia przypadki samowolnego zajmowania lokali. Nie udało się odnaleźć szacunków skali tego procederu. O jego powszechności może świadczyć jednak fakt, że w trakcie kontroli IRCh w III kwartale 1988 r. w 369 jednostkach zajmujących się mieszkalnictwem (z tego w 210 wydziałach spraw lokalowych terenowych organów administracji państwowej) zidentyfikowano 11 032 lokale zajęte samowolnie, w tym 9084 – od

⁵⁸ Zob. m.in. Najwyższa Izba Kontroli. Inspekcja Robotniczo-Chłopska, Omówienie wyników kontroli zagospodarowania wolnych lokali mieszkalnych oraz odzyskiwania mieszkań wykorzystywanych na cele niemieszkalne, Warszawa, grudzień 1988; AAN, KC PZPR, sygn. LXXIV–38, Informacja o treści listów..., k. 76–77.

⁵⁹ AAN, CZSBM, sygn. 5/353, Synteza ustaleń..., k. 226.

ponad roku. Najwięcej takich przypadków odnotowano w województwie katowickim (6409); w Wydziale Spraw Lokalowych w Katowicach od 1985 r. do czasu kontroli miało miejsce 633 bezprawnych zajęć, z których nie odzyskano 447 mieszkań⁶⁰. Problem (dotyczący głównie tzw. lokali komunalnych) był postrzegany jako nierozwiązywalny. Zajmowanie mieszkań i liczenie na pobłażliwość odpowiednich urzędów okazało się częstokroć skuteczne. W kontrolowanym w 1987 r. Urzędzie Miasta w Toruniu mimo szczególnie trudnej sytuacji wydano 37 decyzji prawnie sankcjonujących samowole mieszkaniowe, ponieważ ich sprawców – jako byłych sublokatorów – nie było dokąd eksmitować. W Bielawie (woj. wałbrzyskie) stwierdzono kilkadziesiąt przypadków zajmowania mieszkań bez tytułu prawnego przez kilka do kilkunastu lat⁶¹.

Drogą wzmocnienia często daremnych wysiłków służących uzyskaniu mieszkania lub polepszeniu ocenianych jako złe warunków lokalowych było pisanie listów (prośb, podań lub skarg) adresowanych zwykle do najwyższych władz partyjnych i państwowych. Wiele urzędów centralnych prowadziło systematyczną ewidencję tej korespondencji.

Według sprawozdania Biura Skarg i Listów Urzędu Rady Ministrów za 1982 r. wśród listów w sprawach mieszkaniowych najczęściej dotyczyło przydziału lokali z dyspozycji terenowych organów administracji państwowej (3248) i mieszkań spółdzielczych (1152)⁶².

W 1986 r. według szacunków URM z prawie miliona skarg, wniosków i listów, kierowanych do administracji państwowej i gospodarczej oraz organizacji spółdzielczych i społecznych, około 3% dotyczyło spraw mieszkaniowych. Była to głównie korespondencja o charakterze interwencyjnym, dotycząca przydziału i zamiany lokali, omijająca funkcjonującą w spółdzielczości statutową drogę odwoławczą⁶³.

Drogą często stosowaną było pisanie do wielu urzędów i instytucji w nadziei na większą skuteczność. Z tego powodu tylko 50% skarg indywidualnych, docierających do Centralnego i Wojewódzkich Związków Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego było pierwotnie do nich adresowanych. Pozostałe 50% nadawcy kierowali do partii, organizacji

⁶⁰ Najwyższa Izba Kontroli. Inspekcja Robotniczo-Chłopska, Omówienie wyników kontroli zagospodarowania wolnych lokali..., s. 7–8.

⁶¹ Najwyższa Izba Kontroli. Inspekcja Robotniczo-Chłopska, Informacja o wynikach kontroli prawidłowości przydziałów mieszkań... (1987), s. 15.

⁶² AAN, Urząd Rady Ministrów (dalej cyt. URM), sygn. 1.4/59, Sprawozdanie z pracy Biura Skarg i Listów Urzędu Rady Ministrów za rok 1982, k. 18.

⁶³ AAN, KC PZPR, sygn. LXX/12, URM, Informacja o skargach, wnioskach i listach obywateli skierowanych do administracji państwowej i gospodarczej oraz organizacji spółdzielczych i społecznych w 1986 r., k. 326.

społecznych i zawodowych (9%), organów nadzoru i kontroli (11%), organów władzy i administracji państwowej (12%), prasy, radia i telewizji (4%) oraz innych instytucji (14%), a one przesyłały je następnie do załatwienia do poszczególnych spółdzielni, CZSBM lub WZSBM⁶⁴.

Analiza listów w sprawach mieszkaniowych, jakie napłynęły do KC PZPR tylko w drugim kwartale 1984 r. wykazała, że najczęściej ich nadawcami były młode małżeństwa i rodziny wielodzietne, gnieźdzące się w nadmiernie zagęszczonych lokalach, często o niskim standardzie. Znaczną grupę stanowiły osoby rozwiedzione, niemogące się latami doczekać tzw. rozkwaterowania. Obok prośb o przyspieszenie przydziału lokali spółdzielczych zwiększyła się w porównaniu z okresem wcześniejszym liczba interwencji o przyznanie pomieszczeń zastępczych i rotacyjnych, pozwalających na długoletnie oczekiwanie na swoje „normalne” mieszkanie w znośnych warunkach. Szeroko podnoszony był w listach problem nieoperatywnego zasiedlania tzw. pustostanów przez terenowe wydziały lokalowe. Stojące przez długi okres niezasiedlone mieszkania, nierzadko należące do osób, które wyjechały za granicę, były często zajmowane nielegalnie przez ludzi bezskutecznie poszukujących dachu nad głową. W wielu listach pojawiała się opinia, że samodzielność i samorządność spółdzielczości mieszkaniowej uwidaczniała się bardziej w samowolności zarządów niż w samorządności jej członków. Za podstawę do ustalania kolejności przydziału z reguły brano pod uwagę staż członkowski, co napotykało na „wręcz gwałtowny sprzeciw” ludzi znajdujących się w najtrudniejszych warunkach mieszkaniowych. Coraz więcej napływało sygnałów, że polityka mieszkaniowa, preferująca spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe, w które państwo inwestowało poważne środki finansowe i materiałowe, doprowadziła do zapewnienia sobie lokali o wysokim standardzie przede wszystkim przez osoby o największych dochodach, „nie zawsze uczciwie pracujące dla kraju”. Dekapitalizacja starych budynków, spowodowana złą gospodarką remontową, doprowadziła do tego, że rodziny o niskich dochodach, których nie stać było na coraz wyższe wpłaty na mieszkania spółdzielcze, znalazły się w wyjątkowo złej sytuacji⁶⁵.

W warunkach wzrastających trudności ekonomicznych jedna z wydawałoby się z najważniejszych dróg zaspokajania potrzeb mieszkaniowych – decyzja o budowie własnego domu – najeżona była wieloma trudnościami. Wedle ustaleń NIK, dokonanych w efekcie wielu kontroli z lat

⁶⁴ AAN, CZSBM, sygn. 5/353, Analiza przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg, wniosków i listów w 1988 r., Warszawa, 15 III 1989, k. 352–356.

⁶⁵ AAN, KC PZPR, sygn. LXXIV–38, Informacja o treści listów..., k. 73–76.

1983–1986, na niedostateczny rozwój budownictwa jednorodzinnego wpływały przede wszystkim: niedobór działek i niewystarczające zaopatrzenie materiałowe. W 1984 r. niedobór ten w skali kraju szacowano na 120 tys. W 1985 liczba ta znacznie wzrosła – tylko w ośmiu poddanych badaniom województwach wynosiła 42 tys. Do wyznaczonych na lata 1986–1990 terenów pod budownictwo wielo- i jednorodzinne w 55% doprowadzona była sieć wodociągowa, w 45% – instalacje kanalizacyjne, w 43% – instalacje gazowe, do 38% – instalacje ciepłownicze. Te kłopoty z tzw. uzbrojeniem terenu w połączeniu z brakiem planów przestrzennego zagospodarowania miast skutecznie hamowały prywatne (i nie tylko) inicjatywy budowlane⁶⁶. W tej sytuacji trudno się dziwić, że w 1986 r. w skali kraju ok. 50% domków jednorodzinnych budowanych było równoległe z wykonawstwem infrastruktury technicznej⁶⁷.

Brak materiałów budowlanych powodował, że budujący niejednokrotnie wchodzili w kolizje z obowiązującym prawem z powodu nielegalnego ich „zdobywania”. Świadomość tej patologicznej sytuacji mieli ówcześni decydenci. W informacji Ministerstwa Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych przedstawionej 9 XII 1982 r. na posiedzeniu Centralnej Komisji do Walki ze Spekulacją stwierdzano: „Jeżeli – jak to ma miejsce obecnie – występują trudności w pełnym zabezpieczeniu potrzeb budownictwa uspołecznionego, tym trudniej jest nabywcy indywidualnemu kupić materiały potrzebne do budowy, remontu lub modernizacji domku (mieszkania). W takich przypadkach place budów, magazyny i place składowe budownictwa są narażone na

⁶⁶ AZNIK, sygn. 84/9, Uwagi dotyczące wybranych zagadnień z dziedziny inwestycji i gospodarki mieszkaniowej i komunalnej, Warszawa, maj 1986, k. 6. O skali zapóźnień na tym polu świadczy fakt, że w 1985 r. 58 miast w Polsce nie posiadało wodociągów, 188 pozbawionych było kanalizacji, a 400 – oczyszczalni ścieków. Zob. AAN, KC PZPR, sygn. LXIX/267, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Założenia kierunkowe poprawy sytuacji w budownictwie i gospodarce mieszkaniowej, Warszawa, lipiec 1985 r.

⁶⁷ AZNIK, sygn. 84/89, Zespół Inwestycji i Budownictwa, Zespół Administracji i Gospodarki Terenowej, Analityczne uwagi dotyczące inwestycji i budownictwa oraz gospodarki mieszkaniowej (na podstawie wyników 1986 r.), k. 37–42. Warto wspomnieć, że prywatni inwestorzy budownictwa jednorodzinnego, skrupowani odgórnie ustalonymi standardami w tym zakresie, próbowali omijać przepisy dotyczące dopuszczalnej powierzchni swych domów, rozbudowując ich kondygnacje podziemne i poddasza. Z tego powodu dla przeciwdziałania „zwiększaniu powierzchni pomocniczej w domach jednorodzinnych, małych domach mieszkalnych, domach mieszkalno-pensjonatowych oraz letniskowych od 1980 r. wprowadzono regulację”. Ustalono, że wielkości tych domów, w zależności od charakteru, miały wynosić od 110 do 220 m² powierzchni całkowitej, czyli powierzchni wszystkich kondygnacji powyżej 1,90 m po obrysie zewnętrznym ścian; K. Kr z e k o t o w s k a, dz. cyt., s. 115.

to, że mogą stać się «terenowymi bazami zaopatrzenia», że faktycznie budowy będą rozkradane z dostarczanych im materiałów⁶⁸.

Mimo tych ograniczeń rola budownictwa indywidualnego w warunkach kryzysu mieszkaniowego była istotna. W latach 1981–1985 średnioroczne tempo budowy mieszkań przez inwestorów indywidualnych wynosiło ponad 54 tys. (28,4%), z tego ponad połowa (29,8 tys.) była wzniesiona wysiłkiem ludności nierolniczej⁶⁹.

Sieć „dróg i ścieżek”, którymi Polacy zmierzali do uzyskania mieszkania w latach osiemdziesiątych XX w. była bez wątpienia dużo gęstsza niż powyżej naszkicowana. Z pewnością analiz wymagają strategie mieszkaniowe ludzi władzy czy też niektórych grup specjalistów (lekarze, sportowcy, twórcy kultury, ludzie nauki). Warto się również zastanowić, w jaki sposób szansa na uzyskanie lokalu decydowała o różnych typach migracji społecznych. Niewiele wiemy na temat używania groźby jego odebrania jako narzędzia represji politycznej. Przedmiotem pełniejszych studiów winny się również stać społeczne inicjatywy mieszkaniowe, w tym podejmowane przez organizacje młodzieżowe. Wszystkie te kwestie nie zostaną wyjaśnione bez dalszych żmudnych badań. Dzięki nim można jednak będzie pokazać w pełniejszym niż dotychczas świetle jeden z bardziej masowych mechanizmów kształtujących relacje społeczne w PRL.

Dariusz Jarosz

The Poles' Paths to their Own Homes in the 1980s. Selected Problems

(Summary)

In Poland the 1980s were a time of a drastic limitation of housing construction. In contrast to 1978 – a record year in the whole history of the People's Republic of Poland, when as many as 248 000 homes were built, in 1982 their number dropped to 186 000. A flat remained a much desired and deficit commodity, and the non-fulfilment of requirements in this particular domain was regarded as crucial. Housing recurred frequently in the strike postulates formulated in 1980. Its social rank is also evidenced by the outcome of sociological studies carried out in the 1980s.

⁶⁸ AAN, URM, sygn. 32/31, Protokół z posiedzenia Centralnej Komisji do Walki ze Speculacją w dniu 9 XII 1982, k. 26.

⁶⁹ A. Andrzejewski, dz. cyt., s. 313–314. Dla porównania warto wskazać, że w latach 1951–1955 średnioroczna liczba mieszkań (domów) wzniesionych przez inwestorów indywidualnych spośród ludności nierolniczej wynosiła 2,7 tys., w okresie 1956–1960 – 18,7 tys., 1961–1965 – 20,4 tys., 1966–1970 – 20,9 tys., 1971–1975 – 25,5 tys., 1976–1980 – 37,2 tys.

The paths towards acquiring a home could be divided into two basic types: 1. „normal”, routine – from the viewpoint of the then prevailing socio-economic system; 2. active ways of bypassing queues of applicants and/or accelerating the settlement of an allotment.

The range of each of those approaches included numerous „sub-types” whose frequency of application depended on the activity and policies of the authorities and the aspirants. The „normal”, routine path involved waiting for an allotment after having fulfilled all the conditions demanded by legal regulations. The binding rules foresaw, primarily, the presentation of suitable documents confirming the income, describing heretofore-living conditions, and, in the case of cooperatives, verifying an appropriate input. Cooperative housing was the most universal form of meeting the existing needs. A considerably lesser role was played by investments made by various workplaces. National council estates, intended for the poorest, were suspended in 1976 and revived in 1983 as so-called communal housing, but their part in satisfying the requirements remained slight.

The housing deficit was the reason why a growing role was assumed by assorted procedures of a semi-legal or outright illegal acquisition of flats, evidenced by documents produced by state and cooperative institutions (dishonestly established lists of allotments, „squatters”, informal preferences for certain socio-professional groups). The 1980s witnessed also the emergence of new social initiatives aimed at increasing the scale of housing (social initiative cooperatives, the activity of „Murator” cooperatives). So-called housing campaigns, based on schemes pursued by the Polish Socialist Youth Union, and initiated already in the Gierek era, were continued. These new impulses, however, were incapable of alleviating the „housing shortage” in People’s Poland.

Dariusz Jarosz – Instytut Historii PAN; e-mail: darjarosz@wp.pl