

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 432

**Gospodarka lokalna  
w teorii i praktyce**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska  
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz  
Łamanie: Adam Dębski  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronach internetowych Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2016

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-587-2**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	7
<b>Marcin Będzieszak:</b> Czy duże miasta w Polsce chcą, by płacić im za usługi? Urynkowienie realizacji wybranych zadań a formy organizacyjne / Do large cities in Poland want to be paid for services? Marketization of selected tasks and organizational forms .....	9
<b>Radosław Cyran:</b> Budownictwo mieszkaniowe jako potencjał rozwojowy miast / Housing industry as the developmental potential of cities .....	18
<b>Adam Drobnik:</b> Ekonomiczne koncepcje rozwoju w kontekście rewitalizacji miast – studia przypadków / Economic development’s concepts in the context of urban and postindustrial land revitalization – case studies.....	27
<b>Romana Głowicka-Wołoszyn:</b> Identyfikacja efektów przestrzennych w ocenie kondycji finansowej gmin województwa wielkopolskiego / Identification of spatial effects in evaluation of financial condition of Wielkopolska Voivodeship communes.....	42
<b>Waldemar A. Gorzym-Wilkowski:</b> Planowanie przestrzenne – narzędzie realizacji ładu przestrzennego czy interesów? / Spatial planning – a tool to implement spatial order or achieve interests?.....	54
<b>Zbigniew Grzymała:</b> Miasta ekologiczne – studia przypadków i perspektywy rozwoju / Eco- cities – case studies and development perspectives.....	61
<b>Krzysztof Kluza:</b> Wpływ wzrostu stóp procentowych na ryzyko kredytowe jednostek samorządu terytorialnego / Effect of higher interest rates on credit risk of local governments in Poland .....	67
<b>Tomasz Kolakowski:</b> Ekonomiczno-społeczne efekty projektów translokacji obiektów zabytkowych na poziomie lokalnym / Socio-economic effects of translocation projects of historic monuments – local level .....	83
<b>Magdalena Łyszkiewicz:</b> Samodzielność finansowa gmin miejskich województwa pomorskiego / Financial autonomy of the Pomeranian urban communes.....	93
<b>Marian Maciejuk:</b> Struktura pomocy publicznej dla przedsiębiorców w Jeleniej Górze / The structure of public aid for entrepreneurs in Jelenia Góra	102
<b>Tomasz Madras:</b> Kategoria „pozostałych ośrodków wojewódzkich” w rządowych dokumentach strategicznych / Category of “the other voivodeship centers” in the government’s strategic documents .....	111
<b>Grzegorz Maśloch:</b> Społeczno-gospodarcze uwarunkowania ograniczenia niskiej emisji w polskich gminach poprzez redukcję zanieczyszczeń pochodzących z gospodarstw domowych / Socio-economic conditions of	

reductions of low emission in Polish municipalities by reducing of pollution from households .....	120
<b>Artur Myna:</b> Uwarunkowania przestrzennego zróżnicowania selektywnej zbiórki odpadów komunalnych / Conditions of spatial diversity of separate collection of municipal waste .....	129
<b>Marek Obrębalski:</b> Problemy delimitacji miejskiego obszaru funkcjonalnego – studium przypadku Jeleniej Góry / Delimitation problems of urban functional area – case study of Jelenia Góra .....	138
<b>Dorota Sikora-Fernandez:</b> Praktyczne aspekty budowy <i>smart city</i> na przykładzie Barcelony / Practical aspects of smart city development on the example of Barcelona .....	155
<b>Jacek Soltys:</b> Strategie miast powiatowych na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego / Strategies of county capitals in peripheral areas of Pomeranian Voivodeship .....	164
<b>Andrzej Sztando:</b> Budżetowanie kapitałowe pomocy regionalnej w polskich specjalnych strefach ekonomicznych / Capital budgeting of regional aid in Polish special economic zones.....	173
<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Prognozowanie skutków finansowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego a problem zapewnienia stabilności fiskalnej gmin w Polsce / Forecasting of fiscal consequences of local spatial plans vs. the problem of achieving fiscal sustainability of local governments in Poland .....	203
<b>Jacek Wychowanek:</b> Partnerstwo tradycji i innowacji jako czynnik rozwoju lokalnego / Partnership of tradition and innovation as a factor of local development.....	212

## Wstęp

Przekazujemy w Państwa ręce kolejny zbiór artykułów zaprezentowanych podczas corocznej Konferencji Naukowej pt. „Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce” organizowanej przez Katedrę Gospodarki Regionalnej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Stanowią one wkład w proces wzbogacania wiedzy na temat procesów rozwoju lokalnego, które są współcześnie przedmiotem żywego zainteresowania środowiska nauki, władz publicznych wszystkich szczebli, sfer biznesowych, a także szerokich kręgów społecznych. Artykuły te zawierają szereg cennych informacji o stanie, uwarunkowaniach, mechanizmach i efektach owych procesów oraz o najbardziej prawdopodobnych ich przyszłych ścieżkach. Mogą i powinny być wykorzystane w trakcie projektowania i aplikacji lokalnych oraz ponadlokalnych polityk rozwoju lokalnego, dla których dobre podstawy informacyjne są warunkiem ich powodzenia. Przyczynią się w ten sposób do dynamizacji procesów rozwoju lokalnego, a przez to nie tylko do wzrostu jakości życia w lokalnych układach terytorialnych, ale również, poprzez transformację tych procesów i ich produktów w procesy i produkty ponadlokalne, do wzrostu jakości życia w kraju i jego poszczególnych regionach. Jesteśmy przekonani, że omawiane artykuły tworzą również interesującą płaszczyznę dialogu dla środowisk naukowych i samorządowych władz publicznych. Stanowią bowiem głos w dyskusji na temat pożądaných modyfikacji polskiego systemu samorządowego, która odbywa się współcześnie na wielu różnych forach. Zawierają argumenty za takim jego doskonaleniem, które – w ramach wielopoziomowego, zintegrowanego systemu zarządzania państwem – zwiększy podmiotowość samorządów lokalnych i regionalnych w prowadzeniu polityki rozwoju, zapewniając im jednocześnie wysoką zdolność do kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego. Podsumowując, oddajemy te artykuły w Państwa ręce z przekonaniem, że okażą się przydatne zarówno w dociekaniach naukowych, jak i w praktyce zarządzania rozwojem lokalnym.

*Ryszard Brol, Beata Bal-Domańska, Andrzej Sztando*

**Radosław Cyran**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

e-mail: radoslaw.cyran@ue.katowice.pl

---

## **BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE JAKO POTENCJAŁ ROZWOJOWY MIAST**

---

### **HOUSING INDUSTRY AS THE DEVELOPMENTAL POTENTIAL OF CITIES**

---

DOI: 10.15611/pn.2016.432.02

JEL Classification: R31

**Streszczenie:** Celem artykułu jest analiza aktualnej sytuacji mieszkaniowej w miastach na prawach powiatu w województwie śląskim oraz ocena działań samorządów terytorialnych w zakresie realizacji potrzeb mieszkaniowych eksmitowanych. Problemem badawczym pracy jest odpowiedź na pytanie: jaki udział ma budownictwo komunalne w strukturze inwestorskiej w wybranych gminach i czy liczba budowanych mieszkań przez gminę jest wystarczająca w stosunku do liczby oczekujących na lokale z zasobu mieszkaniowego miasta. W celu zweryfikowania hipotez badawczych i rozwiązania problemu badawczego w artykule dokonana zostanie diagnoza sytuacji mieszkaniowej w 19 miastach na prawach powiatu w województwie śląskim. Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że w większości miast, pomimo statystycznej nadwyżki mieszkań ogółem, występuje deficyt lokali socjalnych. Skala budownictwa komunalnego nie jest powiązana z liczbą oczekujących na lokale socjalne oraz liczbą zasądzanych eksmisji z prawem do lokalu socjalnego.

**Słowa kluczowe:** budownictwo komunalne, lokale socjalne, eksmisje, odszkodowania.

**Summary:** The purpose of the article is an analysis of the current housing situation in cities with poviat rights in the Silesian Voivodeship and evaluation of operations of local self-governments in the realization of evicted housing needs. An answer to the question is a research problem of the work: what participation has a council housing in the investment structure in chosen communes and whether it is sufficient in proportion to the number of people waiting for the housing unit from the housing stock of the city. In order to validate research hypotheses and to solve the research problem in the article a diagnosis of the housing situation will be made in 19 cities with poviat rights in the Silesian Voivodeship. Based on conducted analyses it is possible to state, that in the majority of cities, in spite of the statistical surplus of flats in total, a deficit of social premises is appearing. The scale of the council housing is not connected with the number of people waiting for social premises and with the number of adjudged court decisions for eviction with the right to social premises.

**Keywords:** council housing, social premises, evictions, compensations.

## 1. Wstęp

Istotny potencjał rozwoju gminy tkwi w budownictwie mieszkaniowym. Efekty rzeczowe inwestycji mieszkaniowych wpływają bezpośrednio na sytuację mieszkaniową, a ta z kolei wpływa na ocenę atrakcyjności osiedleńczej danego miasta. Sektor budownictwa mieszkaniowego determinuje w dużym stopniu sytuację społeczno-gospodarczą miasta, wpływając na procesy demograficzne, przestrzenne, rynku pracy oraz na wysokość dochodów budżetu miasta.

Celem artykułu jest analiza aktualnej sytuacji mieszkaniowej w miastach na prawach powiatu w województwie śląskim oraz ocena działań samorządów terytorialnych w zakresie realizacji potrzeb mieszkaniowych eksmitowanych. Problemem badawczym pracy jest odpowiedź na pytanie: jaki udział ma budownictwo komunalne w strukturze inwestorskiej w wybranych gminach i czy liczba budowanych mieszkań przez gminę jest wystarczająca w stosunku do liczby oczekujących na lokale z zasobu mieszkaniowego miasta. W opracowaniu postawiono następujące hipotezy badawcze:

- H1 – w miastach przy jednoczesnej nadwyżce mieszkań w zasobie ogółem występują niedobory lokali socjalnych dla eksmitowanych;
- H2 – efekty rzeczowe budownictwa komunalnego nie są powiązane z potrzebami oraz liczbą wyroków sądowych z prawem do lokalu socjalnego.

W celu zweryfikowania hipotez badawczych i rozwiązania problemu badawczego w artykule dokonana zostanie diagnoza sytuacji mieszkaniowej w 19 miastach na prawach powiatu w województwie śląskim pod kątem oceny:

- efektów rzeczowych budownictwa mieszkaniowego wraz z analizą struktury inwestorskiej,
- potrzeb/nadwyżki mieszkaniowej ogółem oraz w zakresie lokali z zasobu mieszkaniowego miasta,
- zapotrzebowania na lokale socjalne na przykładzie analizy problemu w Katowicach i Tychach.

Zakres czasowy badania obejmuje lata 2004-2014.

## 2. Efekty rzeczowe i struktura inwestorska budownictwa mieszkaniowego

Bezpośredni wpływ na sytuację mieszkaniową oraz atrakcyjność rynku mieszkaniowego ma poziom liczbowy realizowanego budownictwa mieszkaniowego. Aktywność inwestorów wpływa zarówno na liczbę mieszkań w zasobie, jak i na jakość substancji mieszkaniowej mierzonej odsetkiem mieszkań w zasobie o współczesnym standardzie [Wilczek 2010]. Wskaźnik średniej liczby mieszkań oddanych do użytku na 1000 ludności jest jednym z podstawowych wskaźników rozwojowych dla miast [Korzeniak (red.) 2014].

Miasta w województwie śląskim odznaczają się niewielkimi średniorocznymi wskaźnikami budownictwa na 1000 ludności, gdyż oprócz Bielska-Białej, są niższe od średniej dla miast w Polsce, która wynosi 3,8 budowanych mieszkań na 1000 ludności. Najniższy przyrost budownictwa na 1000 ludności występuje w Świętochłowicach, Bytomiu, Siemianowicach Śląskich, Piekarach Śląskich, Sosnowcu – wskaźnik poniżej 1. Najwięcej mieszkań w relacji do liczby mieszkańców realizowanych jest Bielsku-Białej, Tychach i Katowicach, choć wartości tych wskaźników nie są imponujące. Dla rozwoju mieszkalnictwa istotna jest odpowiednia podaż mieszkań na sprzedaż i wynajem, wszechstronność i dostępność oferty mieszkaniowej dla gospodarstw domowych o różnych poziomach osiąganych dochodów.

**Tabela 1.** Struktura inwestorska budownictwa mieszkaniowego w latach 2004-2014 w miastach na prawach powiatu w województwie śląskim

Wyszczególnienie	Budownictwo mieszkaniowe w latach 2004-2014 ogółem	Średnioroczne tempo budownictwa na 1000 ludności zamieszkałej w 2014 r.	W tym (w %):				
			deweloperskie	indywidualne	TBS	gmina	SM
Katowice	8 339	2,5	55,7	21,6	16,3	1,9	4,6
Tychy	4 198	3,0	43,3	44,6	4,9	4,8	2,5
Dąbrowa Górnicza	1 496	1,1	3,4	82,2	-	7,2	7,4
Jaworzno	1 452	1,4	12,7	78,3	8,8	-	0,1
Sosnowiec	2 114	0,9	31,7	58,3	-	5,4	4,5
Jastrzębie-Zdrój	1 390	1,4	5,3	90,5	3,6	0,6	-
Rybnik	3 388	2,2	9,1	89,5	-	1,1	0,2
Żory	1 520	2,2	8,8	87,4	-	3,8	-
Chorzów	1 684	1,4	76,1	20,2	1,8	1,9	0,0
Mysłowice	1 501	1,8	26,0	73,0	-	-	1,1
Ruda Śląska	1 897	1,2	16,5	47,8	10,3	19,9	5,5
Siemianowice Śląskie	571	0,8	26,8	43,6	-	4,2	25,4
Świętochłowice	263	0,4	35,4	39,5	-	25,1	-
Gliwice	3 739	1,8	35,4	29,8	26,6	6,8	1,5
Zabrze	2 010	1,0	21,4	52,0	9,4	17,2	-
Częstochowa	5 439	2,1	21,5	55,6	7,4	3,9	11,6
Bytom	1 020	0,5	20,9	49,5	7,5	22,1	0,1
Piekary Śląskie	469	0,8	31,6	60,6	-	-	7,9
Bielsko-Biała	7 423	3,9	40,6	56,9	-	2,4	0,0
Woj. śląskie ogółem	109 690	2,2	19,1	72,5	3,7	2,9	1,6
Woj. śląskie miasta	72 658	1,9	28,4	58,9	5,5	4,4	2,5
Polska ogółem	1 504 420	3,6	37,3	52,8	2,7	2,1	4,7
Polska miasta	980 756	3,8	52,8	32,9	4,0	3,0	6,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.



Analizując aktywność inwestycyjną samorządów terytorialnych w zakresie budownictwa komunalnego bądź socjalnego, zauważa się brak jakichkolwiek efektów rzeczowych w 3 miastach, a w 6 miastach udział wynosi poniżej 3% zrealizowanego budownictwa mieszkaniowego ogółem. Duży udział w strukturze inwestorskiej mają miasta: Bytom, Ruda Śląska, Zabrze i Tychy. W przypadku Bytomia, Rudy Śląskiej i Zabrza zrealizowane inwestycje nie przyczyniły się do znaczącego przyrostu zasobu mieszkaniowego gminy, gdyż równocześnie wystąpiła konieczności wyburzeń części istniejących zasobów z powodów wystąpienia szkód górniczych i realizacji infrastruktury drogowej.

### **3. Szacunek potrzeb mieszkaniowych lub nadwyżki mieszkaniowej**

Dzięki efektom rzeczowym budownictwa mieszkaniowego zrealizowanego w ciągu ostatnich 11 lat oraz procesom demograficznym, w 11 miastach na 19 analizowanych występuje statystyczna nadwyżka mieszkań w relacji do liczby gospodarstw domowych. Najwyższa nadwyżka występuje w Chorzowie – mieszkań jest o 7,3% więcej niż gospodarstw domowych, oraz w Katowicach – o 6,6%. Deficyt mieszkaniowy występuje w 8 miastach, ale jest on niewielki, gdyż nie przekracza 3%. Z szacunków tych można wyprowadzić wniosek, że w większości miast potrzeby są zaspokojone, a liczba mieszkań jest wystarczająca. Jest to jednak duże uogólnienie statystyczne.

W wielu miastach, pomimo dużego poziomu nasycenia w mieszkania, zadowalających efektów rzeczowych budownictwa mieszkaniowego ogółem oraz statystycznej nadwyżki mieszkań w odniesieniu do liczby gospodarstw domowych, istnieć mogą znaczące potrzeby mieszkaniowe, niezrealizowane przez miasta w stosunku do ubogiej części ludności, a przede wszystkim w odniesieniu do realizacji wyroków sądowych o eksmisji. Dlatego też należy rozróżnić statystyczne potrzeby/nadwyżki mieszkaniowe ogółem od równoległe występujących niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych ubogich i eksmitowanych, które ciąży realizacyjnie na lokalnych samorządach terytorialnych.

Problemem większości miast w Polsce, w tym również miast w województwie śląskim, jest brak odpowiedniej liczby lokali socjalnych w zasobie mieszkaniowym w stosunku do orzekanych przez sąd wyroków o eksmisji z prawem do lokalu socjalnego. W 10 miastach na wskazanie lokalu oczekuje 24 099 gospodarstw domowych, a średniorocznie przydzielanych jest sumarycznie w tych miastach 1949 lokali (8% potrzeb). Liczba niezagospodarowanych pustostanów w analizowanych miastach wynosi 5535 lokali.

Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia. Brak wykonywania na bieżąco wyroków sądowych w poprzednich latach doprowadził do sytuacji, że obecnie potrzeby w zakresie lokali socjalnych są ogromne, a dodatkowo na gminach ciąży obowiązek zapłaty odszkodowania właścicielom zasobów, z których gmina nie wyprowadziła uprawnionych

do lokalu socjalnego. Roszczenie o naprawienie szkody za niedostarczenie lokalu socjalnego należy do roszczeń z tytułu czynu niedozwolonego w oparciu o art. 417 Kodeksu cywilnego, który wskazuje, iż za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Według Stanowiska Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i przepis ten jest dla gmin krzywdzący, gdyż „w obecnej kondycji finansowej wielu gmin, nie są one w stanie wypłacać odszkodowań z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych, tym bardziej, że zaległości czynszowe w lokalach komunalnych stanowią bardzo dużą kwotę z tendencją wzrostową” [Stanowisko 2015].

**Tabela 2.** Szacunek statystycznej nadwyżki/deficytu mieszkań, zapotrzebowanie na lokale z zasobu mieszkaniowego miasta i średnia liczba lokali przydzielonych

Miasta	Pustostany w 2013 r.	Lokale socjalne w 2014 r.	Średnia liczba lokali przydzielanych rocznie	Liczba osób na listach oczekujących	Liczba gosp. domowych	Zasoby 2014 r.	Statystyczny	
							deficyt	nadwyżka
Katowice	1 338	1 051	220	3 243	131 232	139 954		8 722
Tychy	91	493	120	789	50 638	49 041	1 597	
Dąbrowa Górnicza	42	749	80	1 400	48 194	49 532		1 338
Jaworzno	110	330			34 825	34 256	569	
Sosnowiec		203	404	107	88 675	91 467		2 792
Jastrzębie-Zdrój	128	439			32 778	31 691	1 087	
Rybnik	163	401	97	103	50 019	47 149	2 870	
Żory	3	221			21 621	19 617	2 004	
Chorzów	159	1 200			49 039	52 625		3 586
Mysłowice		290			28 750	28 186	564	
Ruda Śląska	195	608	138	4 216	55 381	57 802		2 421
Siemianowice Śl.	175	566			29 331	30 928		1 597
Świętochłowice	137	212			21 636	22 394		758
Gliwice	519	176	85	525	77 161	77 928		767
Zabrze	367	884	220	9 369	72 028	69 854	2 174	
Częstochowa	91	339	150		92 792	98 078		5 286
Bytom	1 381		300	3 472	72 095	73 266		1 171
Piekary Śląskie	61	486			22 612	22 100	512	
Bielsko-Biała	575	357	135	875	65 784	69 415		3 631

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: [Bank Danych Lokalnych GUS; NSP 2014 – dla poszczególnych miast].

Potwierdzeniem skali problemu w zakresie braku lokali socjalnych jest również informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Celem głównym kontroli

była ocena skuteczności działania gmin w zakresie zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych oraz ograniczenia negatywnych skutków finansowych i społecznych wynikających z niewywiązywania się z tego zadania. Na podstawie przeprowadzonej kontroli w 10 miastach NIK stwierdził, że lista osób oczekujących na lokale socjalne z tego tytułu wydłużyła się o 35%, a w związku z niedoborem tych lokali średni czas oczekiwania na realizację wyroków eksmisyjnych wynosił 2 lata i 6 miesięcy – w skrajnych przypadkach sięgał nawet 20 lat [Informacja 2014]. Niestety, możliwości finansowe, gminy nie pozostają w żadnej rozsądnej relacji do potrzeb [Zalewski (red.) 2005].

#### **4. Potrzeby mieszkaniowe najuboższych i eksmitowanych na przykładzie Katowic i Tychów**

Brak odpowiedniej podaży lokali socjalnych dla eksmitowanych i wynikający z tego faktu obowiązek wypłaty odszkodowań szczególnie widoczny jest w Katowicach. Na koniec 2014 r. miasto miało do zrealizowania 2937 wyroków sądowych z prawem do lokalu socjalnego [Uchwała z 25 czerwca 2015]. Ten stan rzeczy doprowadził do konieczności wypłaty odszkodowań przez miasto Katowice w kwocie 4,5 mln zł w 2014 r. (w latach 2012-2014 suma wypłaconych odszkodowań wyniosła 14,43 mln zł).

Paradoksem jest fakt, że na koniec 2014 r. w zasobach mieszkaniowych miasta znajdowało się 1050 pustostanów, których utrzymanie kosztowało około 3,7 mln zł. Przez pustostan należy rozumieć lokal niezamieszany, będący w posiadaniu gminy, którego stan prawny pozwala na jego zagospodarowanie. Lokale te wymagają poniesienia wysokich nakładów na remonty, aby nadawały się do zamieszkania, gdyż zgodnie z Ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w razie oddania w najem lokalu opróżnionego przez dotychczasowego najemcę, wynajmujący jest obowiązany wymienić zużyte elementy wyposażenia lokalu. Brak środków finansowych na remonty uniemożliwia jednak gminie ponowne zasiedlenie pustostanów. Z szacunków Komunalnego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej i Wydziału Budynków i Dróg wynika, że koszt remontu jednego mieszkania socjalnego to około 15 tys. zł, a komunalnego – 25 tys. zł. Aby wykorzystać pustostany na lokale, z budżetu gminy należałoby przeznaczyć co najmniej 16 mln zł. Przy obecnym poziomie realizowanych wyroków eksmisyjnych w ostatnich 3 latach problem ten w horyzoncie 30 lat będzie nadal niestety aktualny. Realizacja wyroków odbywała się głównie z odzysku lokali z ruchu ludności, procesu zamian lokali oraz częściowej adaptacji pustostanów. W latach 2012-2014 w ramach realizacji budownictwa komunalnego pozyskano do zasobu jedynie 50 lokali, co przy skali wyburzeń na poziomie 51 lokali w tym okresie, w żaden sposób nie wpłynęło na możliwości miasta w zakresie realizacji wyroków sądowych z prawem do lokalu socjalnego.

**Tabela 3.** Zapotrzebowanie na lokale socjalne a zawierane umowy na lokale w Katowicach

Wyszczególnienie	2012	2013	2014
Budowa lokali	50	0	0
Wyburzenia lokali	22	7	22
Liczba pustostanów przystosowanych do realizacji potrzeb	280	323	207
Liczba wniosków na przydział lokalu socjalnego w związku z wyrokiem sądowym o eksmisji, na lokal zamienny oraz na lokal socjalny z innej przyczyny niż wyrok sądu (narastająco)	3 018	2 946	3 089
Liczba zawartych umów na lokal socjalny	151	134	103
Liczba zawartych umów na lokal zamienny	49	23	27
Liczba zrealizowanych wyroków eksmisyjnych	105	104	73
Kwota wypłaconych odszkodowań z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych (w zł)	4 982 157	4 892 842	4 555 631

Źródło: [Uchwała z 18 czerwca 2014; Uchwała z 25 czerwca 2015].

Miasto Tychy znacznie lepiej radzi sobie z problemem dostarczania lokali socjalnych eksmitowanym. W latach 2012-2014 liczba wyroków sądowych z prawem do lokalu socjalnego wyniosła 179, a gmina zrealizowała w tym czasie 172 wyroki sądowe, wskazując lokale socjalne dzięki odzyskowi lokali z ruchu ludności, przekwalifikowaniu lokali pełnostandardowych na lokale socjalne. Gmina realizowała również budownictwo komunalne oraz adaptację lokali. Również strategia miasta Tychy w zakresie wypłaty odszkodowań jest inna niż Katowic, gdyż wypłata odszkodowań nie jest dla miasta jedynie kosztem, ale dzięki wyegzekwowanym zwrotom od wierzycieli oraz postępowaniom egzekucyjnym miasto odzyskuje wcześniej wypłacone środki. Potwierdzeniem tego procesu jest polityka windykacyjna prowadzona w latach 2012-2014, kiedy w sumie miasto Tychy wypłaciło odszkodowania na sumę 513 263 zł, a odzyskało kwotę 503 154 zł.

**Tabela 4.** Zapotrzebowanie na lokale socjalne a zawierane umowy na lokale w Tychach

Wyszczególnienie	2012	2013	2014
Budowa lokali	0	52	0
Liczba lokali przystosowanych do realizacji potrzeb mieszkaniowych w wyniku adaptacji lokali	0	0	22
Liczba wniosków na przydział lokalu socjalnego w związku z wyrokiem sądowym o eksmisji, na lokal zamienny oraz na lokal socjalny z innej przyczyny niż wyrok sądu (narastająco)	46	72	117
Liczba wyroków sądowych z prawem do lokalu socjalnego złożonych w Wydziale w roku	51	55	73
Liczba zrealizowanych wyroków eksmisyjnych	42	69	61
Kwota wypłaconych odszkodowań z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych (w zł)	236 907	158 383	117 973
Kwota odzyskanych odszkodowań od eksmitowanych (w zł)	104 345	179 852	218 957

Źródło: dane uzyskane podczas wywiadu z naczelnikiem Wydziału Gospodarki Lokalowej w Tychach 2 listopada 2015 r. oraz materiały wewnętrzne Wydziału Gospodarki Lokalowej.

Niestety, z powodu wzrostu z roku na rok liczby wyroków sądowych z prawem do lokalu socjalnego z 51 w 2012 r. do 73 w roku 2014 wzrosła równocześnie liczba niezrealizowanych wyroków sądowych z 46 w roku 2012 do 117 w roku 2014. Trzeba jednak mieć na uwadze, że ze 117 nierealizowanych wyroków ogółem 103 wyroki dotyczą najemców z zasobu miasta, którzy podjęli działania mające na celu spłatę zaległości.

## 5. Zakończenie

Z dokonanej oceny sytuacji mieszkaniowej w miastach wynika, iż w większości miast występuje odpowiednia liczba mieszkań w stosunku do zamieszkałych gospodarstw domowych przy jednoczesnym braku odpowiedniej liczby lokali socjalnych dla eksmitowanych. Ponadto efekty rzeczowe budownictwa komunalnego nie są powiązane z potrzebami oraz liczbą wyroków sądowych z prawem do lokalu socjalnego. Postawione we wstępie pracy hipotezy badawcze potwierdziły się.

Jednym z celów lokalnej polityki mieszkaniowej powinno być zapewnienie schronienia najuboższym poprzez stworzenie odpowiedniej podaży lokali socjalnych na potrzeby realizacji zasądzonych eksmisji oraz dla najuboższych mieszkańców danej gminy. Jest to możliwe jedynie poprzez zapewnienie większych środków na remonty pustostanów, jak również wdrożenie wieloletniego programu budownictwa komunalnego, który przyczyniłby się do wzrostu liczby lokali na wynajem dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. Niezbędne są zatem większe nakłady na gospodarkę mieszkaniową w budżetach gmin lub ekonomizacja, prowadzonej przez gminy w odniesieniu do posiadanych zasobów, polityki czynszowej.

## Literatura

- Bank Danych Lokalnych GUS, <http://www.stat.gov.pl> (20.11.2015).
- NSP, 2014, *Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa.
- Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli, 2014, *Wykonywanie przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych*, nr ewid. 175/2014/P/14/104/LPO.
- Korzeniak G. (red.), 2014, *Małe i średnie miasta w policentrycznym rozwoju Polski*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Materiały wewnętrzne Wydziału Gospodarki Lokalowej w Tychach.
- Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie zapewniania lokali socjalnych uprawnionym po wyrokach eksmisyjnych z zasobów niestanowiących mieszkaniowego zasobu gminy oraz zapłaty odszkodowania z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych.
- Uchwała nr LI/1222/14 Rady Miasta Katowice z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z realizacji „Strategii mieszkalnictwa miasta Katowice na lata 2010-2020” za 2013 rok.

- Uchwała nr XII/225/15 Rady Miasta Katowice z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z realizacji „Strategii mieszkalnictwa miasta Katowice na lata 2010-2020” za 2014 rok.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*, Dz.U. z 1964, nr 16, poz. 93 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. z 2001, nr 71, poz. 733 ze zm.
- Wilczek M.T., 2010, *Rozwój standardu mieszkaniowego w Polsce na tle krajów europejskich*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Zalewski A. (red.), 2005, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.