

MIĘDZY KWATERUNKIEM A KANDYDATEM NA CZŁONKA

Wspólnym elementem wszystkich okresów historii PRL były problemy mieszkaniowe.

„Posiadanie własnego mieszkania jest elementarną potrzebą każdej rodziny. Mimo oczywistości tego stwierdzenia, istniejąca bardzo trudna sytuacja mieszkaniowa ogromnej części ludności, mająca w obecnej fazie charakter klęski społecznej, stwarza wrażenie, że tzw. kwestia mieszkaniowa jest rzeczą niemożliwą do rozwiązania przez nasze pokolenie”. Cytowany opis pochodzący z artykułu autorstwa Jana Dangla, opublikowanego w „Więzi” w 1958 r., *Sytuacja mieszkaniowa – drogi rozwoju budownictwa mieszkaniowego*¹ trafnie oddaje ówczesne problemy mieszkaniowe. Ten odpowiadający prawdzie ponury obraz to przede wszystkim efekt planu sześcioletniego (1950–1955), w którym priorytetem był rozwój przemysłu ciężkiego kosztem elementarnych potrzeb społeczeństwa.

Relacje z lat pięćdziesiątych są dobitnym świadectwem tragicznej sytuacji mieszkaniowej. 29 stycznia 1952 r. prymas Stefan Wyszyński zanotował: „Kolędy odstawiają nieraz tak okropne warunki mieszkaniowe, że trudno pojąć, jak ci ludzie mogą tam żyć”². Z kolei publicysta paryskiej „Kultury” zauważył, że większość ludzi w Warszawie woli spędzać czas na ulicach niż w ciasnocie i ńędzy swoich mieszkań³.

Stalinowskie dziedzictwo

Mimo olbrzymich zniszczeń wojennych (około 2,8 mln izb uległo zniszczeniu, a 850 tys. pozostało na terenach zajętych przez ZSRR) sytuacja mieszkaniowa zaraz po wojnie zbliżona była do warunków przedwojennych. Stało się tak przede wszystkim z powodu przejęcia dużych zasobów mieszkaniowych na ziemiach zachodnich, gdzie w 1946 r. znajdowało się około 1,5 mln izb. Dość intensywnie postępowała również odbudowa mieszkań podczas realizacji planu trzyletniego – w latach 1947–1949 odbudowano około 500 tys. izb i wybudowano około 300 tys.⁴

Kres temu procesowi przyniósł rok 1948. Wtedy bowiem powołano Zakłady Osiedli Robotniczych, a następnie ubezwłasnowolniono spółdzielczość mieszkaniową. Odtąd za budownictwo, zwłaszcza w miastach, odpowiadać miało państwo. Realia planu sześcioletniego spowodowały, że zamiast budować mieszkania, zarządzano administracyjnie istniejącymi zasobami. W 1951 r. wydano dekret, na mocy którego poddano wszystkie nieruchomości tak zwanej publicznej gospodarce lokalami. Od tego momentu to urzędnicy wydziałów lokalowych zaczęli decydować, kto, z kim i gdzie będzie mieszkać. Właściciele praktycznie pozbawiono możliwości decydowania o swoim mieniu, to jest domach i mieszkaniach, w których często nie mogli nawet zamieszkać. Przeniesienie na polski grunt doświadczeń sowieckich „komunalek” prowadziło do działań skądinąd pożądaných przez stalinowski system – takich jak donosicielstwo i rozbicie naturalnych więzi społecznych. Jednocześnie niesło ze sobą negatywne skutki ekonomiczne. Tak zasiedlanych mieszkań nikt nie remontował, szybko więc popadały w ruinę, utrzymywane – w sposób sztuczny – na bardzo niskim poizo-

mie czynsze nie wystarczały na jakiegokolwiek remonty (czynsz za 50-metrowe mieszkanie wynosił w roku 1955 około 50 zł, zaś średnie wynagrodzenie – około 1000 zł)⁵. W okresie planu sześcioletniego zbudowano około 400 tys. mieszkań. Oznaczało to, że na każde nowe mieszkanie przypadały cztery nowo zawarte małżeństwa.

Niedoinwestowanie mieszkalnictwa wpływało również na jakość samych mieszkań i ich infrastrukturę. Według badań przeprowadzonych w 1960 r. wśród pracowników żerańskiej FSO zaledwie około 40 proc. miało w mieszkaniu ustępową, a tylko 33 proc. łazienkę⁶.

Zamiast na wódkę, czyli nowa polityka mieszkaniowa

Niszczące zasoby mieszkaniowe oraz niezadowolenie społeczne spowodowały, iż w okresie odwilży zdecydowano się również podjąć działania na rzecz poprawy warunków mieszkaniowych. Przełom w tej dziedzinie nastąpił już po październiku 1956 r., kiedy ogłoszono tak zwaną nową politykę mieszkaniową. Symbolizuje ją przemówienie I sekretarza KC PZPR Władysława Gomułki z 1957 r., który powiedział, że gdyby choć jedną trzecią tej kwoty, którą ludność wydaje na wódkę, wydano na budowę mieszkań, to w ciągu kilku lat zlikwidowano by ich brak. Nowe rozwiązania w mieszkalnictwie usankcjonowano w kilku istotnych aktach normatywnych powstających począwszy od 1957 r., między innymi w uchwałach z 15 marca 1958 r.: *Uchwale nr 59 Rady Ministrów w sprawie dodatkowej pomocy Państwa dla spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego*, *Uchwale nr 60 Rady Ministrów w sprawie zakładowych funduszy mieszkaniowych*; *Uchwale nr 64 Rady Ministrów w sprawie budownictwa zakładowych domów mieszkalnych i zarządzania nimi* oraz *Uchwale nr 65 Rady Ministrów w sprawie zapewnienia realnej wartości wkładów na mieszkaniowych księżeczkach oszczędnościowych Powszechnej Kasy Oszczędności*.

Najważniejszym skutkiem ustaw i uchwał, za pomocą których tworzone „nową politykę mieszkaniową”, było wyłączenie spod publicznej gospodarki lokalami domów i mieszkań o powierzchni mniejszej niż 110 m² oraz przyznanie znaczących kredytów budownictwu indywidualnemu i spółdzielczości mieszkaniowej. Ta ostatnia zyskała szczególną przychylność władz, gdyż zwłaszcza jej lokatorska odmiana dała się łatwo pogodzić z ideologią systemu. Skutki nowej polityki mieszkaniowej ilustrują dane statystyczne. W latach 1956–1960 ponad 40 proc. nakładów pochłonęło budownictwo prywatne (trzeba jednak pamiętać, że znaczący odsetek tego budownictwa stanowiło budownictwo wiejskie). Około 5 proc. wybudowano w ramach budownictwa spółdzielczego, zaś nakłady państwowe na budownictwo zmalały z około 70 proc. w latach pięćdziesiątych do około 50 proc.⁷ Prawdziwym fenomenem organizacyjnym okazała się spółdzielczość mieszkaniowa, w ramach której w latach 1956–1960 wybudowano 110 tys. izb przy 1200 tys. izb powstałych ogółem w kraju.

Sukces spółdzielczości mieszkaniowej, która wznowiła swoją działalność przede wszystkim jako inicjatywa grupki zapaleńców związanej głównie ze spółdzielczością własnościową, dał władzom wiele do myślenia, tym bardziej że od 1958 r. ekipa gomułkowska wracała do koncepcji forsownego uprzemysłowienia kraju, co tradycyjnie miało odbyć się kosztem zaspokajania potrzeb bytowych społeczeństwa. Władze PRL zdecydowały się wspierać przede wszystkim spółdzielczość lokatorską. Stało się tak z kilku powodów. Spółdzielczość lokatorska budowała, zdaniem władz, oszczędniej niż inwestorzy prywatni i spółdzielczość własnościowa (średnia wielkość mieszkania wynosiła tam 50 m², podczas gdy w przypadku spółdzielczości lokatorskiej niewiele ponad 40 m²). Ze względu na mniejszy wkład własny wymagany od członków mogła – zdaniem władz – stać się również masową

alternatywą dla przydzielanych przez rady narodowe mieszkań kwaterunkowych. Wreszcie szybciej poddawała się państwowej kontroli ze względu na większą zależność finansową i łatwość centralizacji.

Te centralizujące działania rozpoczęły się już w 1958 r. W prasie ukazały się tendencyjne artykuły, w których – rozważając wady i zalety różnych form budownictwa – zdecydowanie wskazywano na spółdzielczość lokatorską, jako łączącą w sobie zarówno racjonalność ekonomiczną, jak i ideę egalitaryzmu. W ślad za tym nastąpiły decyzje administracyjne, pod koniec lat pięćdziesiątych zaczęto ograniczać kredyty dla prywatnych inwestorów i spółdzielni własnościowych. Zdecydowano się również łączyć istniejące spółdzielnie i podporządkowywać ich działalność kontroli rad narodowych. Przede wszystkim zaś odebrano spółdzielniom ich własne przedsiębiorstwo wykonawcze – w 1959 r. upaństwowiono Spółdzielcze Przedsiębiorstwo Budowlane. Odtąd monopolistą na rynku usług budowlanych były – podobnie jak w okresie stalinowskim – Dyrekcje Budowy Osiedli Robotniczych.

Mimo tych tendencji, nowa polityka mieszkaniowa przyniosła jednak pewne rezultaty. Jak szacował w wygłoszonym w marcu 1961 r. przemówieniu wicepremier Julian Tokarski, w 1960 r. na izbę przypadało 1,72 osoby, co było trochę mniejszym zagęszczeniem niż w 1956 r., kiedy na izbę przypadało 1,75 osoby, nadal jednak była to gorsza sytuacja niż w 1950 r., gdy na jedną izbę mieszkalną przypadało 1,6 osoby. Nie rozwiązano jednak problemu jakości mieszkań. Według danych z ankiety, przeprowadzonej w 1961 r. przez władze spółdzielczości, w pomieszczeniach niemieszkalnych – na strychach i suterrenach – mieszkało 5 tys. osób oczekujących na spółdzielcze mieszkanie, zaś około 15 tys. mieszkało w mieszkaniach, w których na jedną osobę przypadało mniej niż 5 m². Notabene średni czas oczekiwania na spółdzielcze mieszkanie wynosił wtedy 2–3 lata, w kwaterunku kilkakrotnie dłużej. Również w wielu miastach nie odnotowano żadnej poprawy, przykładowo w Radomiu w 1960 r. zagęszczenie wynosiło 2,1 osoby.

Miejsca pracy zamiast mieszkań

Pod koniec lat pięćdziesiątych Instytut Gospodarki Mieszkaniowej przygotował prognozy sytuacji mieszkaniowej. Według nich wybudowanie w latach 1961–1965 około 2250 tys. izb dla ludności nierolniczej gwarantowało odczuwalną poprawę, 1900 tys. – niewielką, zaś 1800 tys. – stabilizację. Władze wybrały wariant oznaczający stagnację, jeśli nie pogorszenie sytuacji mieszkaniowej. W latach 1961–1965 wiele budynków ze względu na bezpieczeństwo ich mieszkańców należało po prostu rozebrać. O podjęciu takiej decyzji przez władze zdecydowało prawdopodobnie przekonanie samego Gomułki, który wierzył, że o wiele ważniejsze niż poprawa sytuacji mieszkaniowej było stworzenie dla wyżu demograficznego nowych miejsc pracy, które miały powstać w przemyśle ciężkim.

Równocześnie władze postanowiły głębiej sięgnąć do kieszeni obywateli, „rozwijając” spółdzielczość lokatorską. Według przyjętych założeń w latach 1961–1965 miano wybudować 1800 tys. izb, z tego 450 tys. izb spółdzielczych, to jest czterokrotnie więcej niż przed tą datą. Jednocześnie w okresie realizacji planu pięcioletniego znacząco zmalała liczba mieszkań budowanych przez prywatnych inwestorów, którym władze ograniczały kredyty i przydziały materiałów budowlanych.

W praktyce oznaczało to ubezwłasnowolnienie spółdzielczości, której podstawową zasadą funkcjonowania było otwarte członkostwo i swoboda przynależności, oraz powodowało nierówne traktowanie obywateli. Zakładano, że mieszkania spółdzielcze miały być przeznaczone dla osób zamożniejszych, czyli takich, których dochód w rodzinie wynosił ponad



Na warszawskim osiedlu (ze zbiorów A.B.)

1500 zł miesięcznie. Uważano, że najzamożniejszych będzie stać na własne domy i segmenty, pozostałym zaś mieszkania miał zapewniać, jak dotychczas, kwaterunek. Jak wiele rozwiązań socjalnych w PRL, okazało się to fikcją. Mieszkań kwaterunkowych wcale nie otrzymywali najubożsi i najbardziej potrzebujący. Wyznaczono bowiem specjalne pule, z których mieszkania kwaterunkowe przydzielano funkcjonariuszom PZPR, wojska, MO, pracownikom administracji, a także potrzebnym na danym terenie fachowcom. Skrajnym przykładem może być sytuacja w Szczecinie w 1960 r., gdzie z 1700 wybudowanych mieszkań ponad 1000 ujęto w specjalne pule. O mieszkania spółdzielcze ubiegali się natomiast osoby biedne, które – mimo swojego niskiego statusu majątkowego – nie miały szansy otrzymania mieszkania kwaterunkowego. Najbardziej krzywdzące było to, że koszt utrzymania mieszkania spółdzielczego był znacznie wyższy niż kwaterunkowego. Spółdzielca płacił bowiem wyższy czynsz – około 350 zł miesięcznie (czynsze w mieszkaniach kwaterunkowych były nadal sztucznie utrzymywane na bardzo niskim poziomie – około 90 zł za 50-metrowe mieszkanie⁸) i musiał spłacać zaciągnięty kredyt w wysokości około 500 zł miesięcznie. Wydatki łącznie oscylowały więc w granicach 800–900 zł miesięcznie, gdy średnia płaca wynosiła około 1600 zł, a najniższe wynagrodzenie – 700 zł.

Mieszkaniowa „mizeria”

W pierwszej połowie lat sześćdziesiątych miały już miejsce zjawiska charakterystyczne dla całej dekady gomułkowskiej. W ramach zaniżonych limitów inwestycyjnych (te były potrzebne do rozwoju przemysłu) usiłowano wybudować jak najwięcej mieszkań. Konsekwentnie starano się więc zarówno ograniczać metraż, jak i cenę każdego metra kwadratowego. Działania takie prowadziły do absurdów: wprowadzenie normatywów powierzchniowych zniechęcało do budownictwa w ramach spółdzielczości własnościowej. Prywatni inwestorzy woleli budować domy, niż korzystać z ciasnych mieszkań. Oszczędności poczynione na każdym metrze kwadratowym Instytut Gospodarki Mieszkaniowej eufemistycznie określał jako zmniejszanie się „społecznej użyteczności mieszkań”, choćby przez to, że wielkość przydzielanych mieszkań dostosowywano do istniejącej w momencie ich przydzielania liczebności rodziny. Jeden z członków władz spółdzielczości mieszkaniowej określił skutki stosowanych wówczas zasad następująco: „Ci, co za dwadzieścia lat zamieszkają w tych mieszkaniach, będą nam złorzeczyć”. Argumenty takie nie wpływały na koncepcje ekonomiczne władz i *idée fixe* Gomułki. To właśnie wtedy powstały słynne „ślepe” kuchnie – znak firmowy gomułkowskiego czternastolecia, oraz tak zwane budownictwo oszczędne. Zakładano, że średni koszt metra kwadratowego powinien zostać zmniejszony z 2400 zł do 1900 zł. W ten sposób chciano zrealizować plan dotyczący budownictwa przynajmniej w 30 proc. i – co istotne – zarówno budownictwa będącego w gestii rad narodowych, jak i spółdzielczego i zakładów pracy.

Ci ostatni inwestorzy próbowali bronić się przed tymi ograniczeniami, które często sprowadzały się do zmniejszenia ilości kładzionych tynków w mieszkaniach oraz budowania jednego ustępu dla kilku mieszkań, redukcji tak zwanych powierzchni niemieszkalnych, czyli zmniejszania klatek schodowych i przedpokoi. Wątpliwe były również podstawy ekonomiczne, jakimi się kierowano, wprowadzając oszczędne budownictwo. Brakowało bowiem postulowanych tańszych i nowocześniejszych materiałów, a pragnąc przypodobać się władzom, rady narodowe często zmieniały gotowe już i zatwierdzone plany inwestycyjne na tak zwane budownictwo oszczędne. Według obliczeń NIK w 1964 r. koszt takich „oszczędnych” domów był czasami większy niż „normalnych”.

W 1965 r. podjęto działania, które zdeterminowały politykę mieszkaniową nie tylko na najbliższe pięć lat, ale praktycznie do końca PRL. Najistotniejszą zmianą było wprowadzenie instytucji „kandydata na członka” i związanej z nią procedury. Kandydatem była więc osoba, która – systematycznie oszczędzając na spółdzielcze mieszkanie – musiała znaleźć się na liście oczekujących, nie wiedząc, kiedy otrzyma swoje mieszkanie i nie mając uprawnień członkowskich (tylko do 1970 r. status kandydata na członka uzyskało około 500 tys. osób). Odtąd głównym dostawcą mieszkań miały być przede wszystkim lokatorskie spółdzielnie mieszkaniowe, przy założeniu, że przejmą większość zadań kwaterunku. Stać się tak miało wskutek zwiększenia kredytowania spółdzielczości lokatorskiej, przy jednoczesnym zmniejszeniu dochodu na jednego członka rodziny, który uprawniał do ubiegania się o mieszkanie w spółdzielni (od 1965 r. miało to być 800 zł). Wprowadzenie instytucji „kandydata na członka” w żaden sposób nie rozwiązało problemów mieszkaniowych, spowodowało za to przeniesienie kolejek osób oczekujących na mieszkania z rad narodowych do spółdzielczości. Zabieg ten odegrał również istotną rolę drenażową – w 1965 r. szacowano, iż ściągnięto się w ten sposób z rynku około 32 mld zł.

W 1965 r. podjęto decyzję, której skutki należy oceniać raczej pozytywnie, zdecydowano się bowiem podnieść czynsz w budynkach rad narodowych do wysokości podobnych do kwot opłacanych w budynkach lokatorskich. Czynsz ten, nawet po podwyżce, był relatywnie kilkakrotnie niższy niż obecnie i wynosił 180 zł za 50-metrowe mieszkanie⁹ (średnia pensja w 1965 r. wynosiła 1900 zł).

Ani w latach sześćdziesiątych, ani w następnych dekadach nie udało się w Polsce rozwiązać problemu mieszkaniowego. Stało się tak mimo rekordowego jak na owe czasy tempa i rozmiarów budownictwa w latach siedemdziesiątych, kiedy to w najlepszych latach budowano około 220 tys. mieszkań rocznie. Według danych podawanych przez Andrzeja Jezierskiego, na podstawie spisu z 1978 r., deficyt mieszkań szacowano na 1,6 mln, zaś w 1988 r. – na 2,9 mln¹⁰.

W porównaniu z latami sześćdziesiątymi zmieniło się zaś mniej więcej tyle, że wszystkie patologie mieszkalnictwa kwaterunkowego przeszły wraz z oczekującymi na mieszkanie do spółdzielczości (korupcja, przypadkowość przydziałów, nieuwzględnianie indywidualnych preferencji i potrzeb). Pod koniec PRL z „odwilżowego” entuzjazmu spółdzielców w 1956 r. pozostało już tylko blade wspomnienie.

¹ J. Dangel, *Sytuacja mieszkaniowa – drogi rozwoju budownictwa mieszkaniowego*, „Więź” 1958, nr 6.

² Por. S. Wyszynski, *Pro memoria*, mps, Instytut Prymasowski Ślubów Narodu, Warszawa 2001.

³ B. Brzostek, *Robotnicy stalinowskiej Warszawy. Konflikty codzienne (1950–1954)*, Warszawa 2002, s. 25.

⁴ J. Dangel, *op. cit.*

⁵ W. Litterer-Marwege, *Problemy poziomu i granicy ceny mieszkania (w:) Mieszkalnictwo. Zagrożenia i szanse rozwoju*, red. H. Kulesza i W. Nieciński, Warszawa 1989.

⁶ W. Czeczarda, *Warunki i życzenia mieszkaniowe pracowników Fabryki Samochodów Osobowych w Warszawie (sprawozdanie z badań ankietowych)*, Warszawa 1961, s. 31.

⁷ A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Historia gospodarcza Polski*, Warszawa 2001, s. 489.

⁸ W. Litterer-Marwege, *op. cit.*

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ A. Jezierski, C. Leszczyńska, *op. cit.*, s. 489.