

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ANNA FERMUS-BOBOWIEC

ORCID: 0000-0003-3001-8829

anna.fermus-bobowiec@umcs.pl

„Nędza mieszkaniowa” w Polsce jako skutek II wojny
światowej. W poszukiwaniu prawnych form jej
przewyciężenia – kwaterunek jako instytucja prawa
mieszkaniowego (1944–1959)

“Housing Poverty” in Poland as a Consequence of World War II: In Search of Legal
Forms of Its Eradication – Allocation of Dwellings as an Institution of the Housing Law
(1944–1959)

WPROWADZENIE

Druga wojna światowa miała zdecydowany wpływ na sytuację mieszkaniową w Polsce. Ukształtowała się ona bowiem pod wpływem zniszczeń wojennych, w tym przede wszystkim zniszczeń w zasobach mieszkaniowych, zmian terytorialnych oraz zmian ludnościowych, wywołanych stratami ludności i ruchami migracyjnymi¹, a więc czynników będących bezpośrednim następstwem wojny.

Kwestia mieszkaniowa stała się jednym z poważniejszych problemów powojennej Polski. Sposób jej rozwiązania pozostawał ściśle powiązany z przeobrażeniami ustrojowymi i budową w Polsce systemu komunistycznego, gdyż po II wojnie światowej Polska znalazła się w sferze wpływów radzieckich – to Stalin dyktował warunki i to od niego ostatecznie zależał kształt ustrojowy powojennej Polski.

¹ A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987, s. 137; idem, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1918–1974*, Warszawa 1977, s. 120.

Nowy system władzy tworzony był formalnie przez polskich komunistów, ale pod ścisłym nadzorem Stalina. Powołanie 21 lipca 1944 r. w Moskwie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) ostatecznie przesądziło o losach Polski². W sposób dobitny skonstatowała to Krystyna Kersten, stwierdzając, że „zrodzona wówczas struktura polityczna, z modyfikacjami nienaruszającymi jej podstaw, została zachowana przez następne dziesięciolecia. Owe podstawy to monopol partii komunistycznej w sferze władzy oraz ściśle sprzężenie Polski z polityką ZSRR”³. To sprzężenie oznaczać będzie także narzucenie radzieckich rozwiązań systemowych w sferze politycznej i społeczno-gospodarczej. Siłą rzeczy dotyczyło to również polityki mieszkaniowej i ustawodawstwa mieszkaniowego, zwłaszcza że problem mieszkaniowy stał się palącym problemem społecznym, wymagającym działania nowej władzy i to w sposób, by zjednała sobie społeczne poparcie.

Zasadniczym sposobem na przezwycięzenie kryzysu mieszkaniowego stał się kwaterunek jako instytucja prawa mieszkaniowego Polski Ludowej, która ostatecznie utrwaliła się w latach 1944–1959.

Kwaterunkiem w Polsce Ludowej dość powszechnie określano przydział lokalu mieszkalnego (tzw. przydział kwaterunkowy), mający formę decyzji administracyjnej i stanowiący tytuł prawny do zajmowania mieszkania. Wkomponowany w siatkę przepisów prawnych regulujących problematykę dysponowania lokalami mieszkalnymi, ich zajmowania i używania, odpowiadała w pełni modelowi tzw. socjalistycznej gospodarki mieszkaniowej, której budowę rozpoczęła Rosja już po rewolucji październikowej w ramach systemu komunistycznego. To na wzorach rosyjskich, a następnie radzieckich oparte zostało polskie ustawodawstwo mieszkaniowe lat 1944–1959 i to tam należy poszukiwać jego rodowodu.

Stąd kwaterunek na potrzeby niniejszego artykułu należy rozumieć szerzej, tj. jako instytucję, na którą składał się szereg przepisów prawnych regulujących dystrybucję (przydzielanie) lokali mieszkalnych, zasady korzystania z nich i dysponowania nimi. Poprzez komunistyczną nadbudowę kwaterunek stał się czymś w rodzaju wynaturzonego najmu, pozbawionego swoich zasadniczych cech umowy zobowiązaniowej.

Artykuł obejmuje lata 1944–1959, kiedy instytucjonalnie ukształtował się kwaterunek jako sposób na zaradzenie trudnej czy wręcz katastrofalnej na niektórych obszarach Polski sytuacji mieszkaniowej, którą Manifest PKWN określił mianem „nędzy mieszkaniowej”⁴. Instytucja ta została przedstawiona na tle rozwiązań radzieckich i innych państw bloku wschodniego oraz przeobrażeń

² J. Eisler, *Czterdzieści pięć lat, które wstrząsnęły Polską. Historia polityczna PRL*, Warszawa 2018, s. 34–35, 43.

³ K. Kersten, *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Poznań 1990, s. 63.

⁴ Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz.U. 1944, nr 1, poz. 3, załącznik).

ustrojowych w Polsce po II wojnie światowej, tj. procesu budowy reżimu komunistycznego, oczywiście z uwzględnieniem ówczesnej sytuacji mieszkaniowej.

GOSPODARKA MIESZKANIOWA ZWIĄZKU RADZIECKIEGO ORAZ PAŃSTW TZW. BLOKU WSCHODNIEGO

Budowę modelu tzw. socjalistycznej gospodarki mieszkaniowej Rosja rozpoczęła w latach 1917–1918 wraz z przebudową ustroju i gospodarki po rewolucji październikowej w kierunku systemu komunistycznego, tym samym wyznaczając krajom demokracji ludowej standardy rozwiązania kwestii mieszkaniowej po II wojnie światowej⁵.

W ramach znoszenia ustroju kapitalistycznego i przekształcania stosunków własnościowych konsekwentnie przeprowadzano w Rosji likwidację własności prywatnej, tworząc – jako dominujący – system własności państwowej, w którym to państwo stało się głównym podmiotem własności, określanej mianem socjalistycznej (społecznej)⁶. Dotyczyło to oczywiście także własności nieruchomości w miastach, noszącej cechy własności kapitalistycznej, przynoszącej zysk z najmu właścicielom. Zniesiono zresztą też instytucję prywatnego najmu lokali⁷.

Likwidacja własności prywatnej poprzedzona została rekwizycją mieszkań, uprawniającą do ich dogęszczania i zajmowania przez państwo, oraz regulacjami zakazującymi właścicielom podwyższania czynszu lub zwalnianymi z jego uiszczania w czasie wojny⁸.

W rezultacie w porewolucyjnej Rosji, a następnie w Związku Radzieckim państwo przejęło na siebie zadania administrowania i utrzymywania zasobów mieszkaniowych stanowiących własność społeczną. Były to zarówno nieruchomości objęte wywłaszczeniem, jak i nowo powstające, w miarę rozwoju budownictwa mieszkaniowego po II wojnie światowej. Budynki znajdowały się w zarządzie rad narodowych, względnie centralnych organów państwowych, instytucji, urzędów lub zakładów przemysłowych. Polityka mieszkaniowa oparta została z jednej strony na reglamentacji rozdziału mieszkań, a z drugiej – na systemie niskich czynszów⁹, które nie wystarczały na pokrycie kosztów eksploatacji

⁵ A. Andrzejewski, *Polityka...*, s. 70–72.

⁶ A. Machnikowska, *Prawo własności w Polsce w latach 1944–1981. Studium historyczno-prawne*, Gdańsk 2010, s. 28. Szerzej na temat zniesienia własności prywatnej i nacjonalizacji mienia w Rosji zob. A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, Warszawa 2012, s. 213–228.

⁷ Dekret z dnia 20 sierpnia 1918 r. o zniesieniu prawa prywatnej własności nieruchomości w miastach, za: A. Lityński, *op. cit.*, s. 219; A. Andrzejewski, *Polityka...*, s. 72.

⁸ A. Andrzejewski, *Polityka...*, s. 72–73.

⁹ Opłaty za mieszkanie nie mogły przewyższać 10% dochodów rodziny. W praktyce czynsz osiągał poziom 2,7% tych dochodów, a wraz z opłatami za wodę, centralne ogrzewanie itd. – około

i remontów, generując konieczność dofinansowywania gospodarki mieszkaniowej przez państwo¹⁰.

Rozwiązania przyjęte w Związku Radzieckim miały oczywisty wpływ na gospodarkę mieszkaniową państw komunistycznych, które po II wojnie światowej przystąpiły do likwidacji ustroju kapitalistycznego i zastąpienia modelu rynkowego planowaniem gospodarczym. W ramach przebudowy stosunków własnościowych, immamentnie związanych z gospodarką mieszkaniową, państwa te – nie przeprowadzając wywłaszczenia własności nieruchomości czynszowych – zmieniły status tej własności, ograniczając zasadniczo atrybuty prawa własności na rzecz prymatu obowiązków, pojmowanych jako powinność wobec państwa i społeczeństwa, nad uprawnieniami¹¹. Wprowadzono mianowicie reglamentację czynszów, statuując je na poziomie eliminującym z najmu zysk dla właściciela, którego pozbawiono również prawa nawiązania stosunku najmu, a w konsekwencji swobodnego wyboru najemcy. Kompetencje w tym zakresie uzyskały organy administracji terenowej, które przeprowadzały rozdział mieszkań¹².

Przy formalnym zachowaniu prawa własności w rękach dotychczasowych właścicieli w większości krajów demokracji ludowej zdecydowano się zatem na tzw. pośrednią nacjonalizację nieruchomości czynszowych – wtłoczono je w socjalistyczną (komunistyczną) gospodarkę mieszkaniową, opartą na administracyjnym (państwowym) rozdzielnictwie mieszkań i systemie czynszów regulowanych. Za wzorem Związku Radzieckiego wywłaszczenie nieruchomości miejskich zostało przeprowadzone jedynie w Rumunii w 1948 r., a dopiero w 1958 r. w Jugosławii¹³.

W pierwszym powojennym dziesięcioleciu systemy gospodarki mieszkaniowej w państwach komunistycznych, wykorzystując wzory radzieckie, zmierzały w kierunku modelu dotacyjnego. Polegał on na finansowaniu gospodarki mieszkaniowej ze źródeł centralnych w formie dotacji (z funduszy państwowych) oraz na bezpośrednim kierowaniu przez państwo budownictwem, utrzymaniem i rozdziałem zasobów mieszkaniowych przy pomocy metod administracyjnych, które umożliwiały władczą ingerencję w stosunki mieszkaniowe¹⁴. W przypadku najmu lokali mieszkalnych oznaczało to eliminowanie jego podstawowej funkcji jako instytucji służącej wymianie dóbr o charakterze majątkowym¹⁵.

4–5%. Zob. *ibidem*, s. 79; W. Nieciński, *O systemach socjalistycznej gospodarki mieszkaniowej*, Warszawa 1974, s. 26.

¹⁰ A. Andrzejewski, *Polityka...*, s. 78–81.

¹¹ *Ibidem*, s. 82–83; A. Machnikowska, *Prawo własności...*, s. 43–45.

¹² A. Andrzejewski, *Polityka...*, s. 83–84.

¹³ A. Mączyński, *Dawne i nowe instytucje nowego prawa mieszkaniowego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2002, nr 1, s. 71; A. Andrzejewski, *Polityka...*, s. 83–84.

¹⁴ W. Nieciński, *op. cit.*, s. 108, 111–114.

¹⁵ J. Frąckowiak, *Sytuacja prawna najemcy lokalu mieszkalnego oznaczonego w decyzji o przydziale*, Wrocław 1977, s. 24.

SYTUACJA MIESZKANIOWA W POLSCE PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ

Straty w zasobach mieszkaniowych były w Polsce największe spośród wszystkich państw biorących udział w II wojnie światowej¹⁶. Odpowiadały one 22–24% zasobów mieszkaniowych z 1939 r. w granicach Polski z 1945 r. Zniszczona kubatura mieszkalna wynosiła około 370 mln m³ zasobów mieszkaniowych, tj. około 1 mln mieszkań¹⁷. Zniszczenia dotknęły szczególnie miasta duże i średnie, które utraciły nawet ponad 50% kubatury. Wśród nich na czoło wysunęły się: Kołobrzeg – ze zniszczeniami na poziomie 80% kubatury, Warszawa – 75% kubatury, Starogard Gdański – 71% kubatury, Wrocław – 65% kubatury, Gdańsk – 55% kubatury¹⁸.

W wyniku II wojny światowej Polska pozbawiona została aż 48% przedwojennego terytorium. Utraty Kresów Wschodnich nie zbilansowało przyłączenie ziem poniemieckich, gdyż w ostatecznym rozrachunku powierzchnia Polski zmniejszyła się o 20%¹⁹. Przesunięcie granic na zachód sprawiło, że w skład Polski weszły tereny, które reprezentowały zarówno wyższy poziom rozwoju gospodarczego, zurbanizowania, jak i standardów osadniczych²⁰. W konsekwencji zasoby mieszkaniowe na terenach poniemieckich, nazywanych Ziemiami Odzyskanymi, były co do zasady większe i o lepszej jakości niż na ziemiach wchodzących w skład Polski międzywojennej²¹, choć w porównaniu z ziemiami rdzennie niemieckimi wypadały zdecydowanie gorzej²².

Zasoby mieszkaniowe Ziemi Odzyskanych, ich struktura i jakość sprawiały, że przyłączenie tych ziem miało co do zasady pozytywny wpływ na ogólną sytuację mieszkaniową w Polsce po II wojnie światowej²³, zwłaszcza że z terenów tych, jeszcze przed zakończeniem wojny, nastąpił odpływ ludności niemieckiej, a następnie w oparciu o uchwały poczdamskie realizowana była akcja przesiedleń-

¹⁶ Wkomponowują się one w ogólne straty w majątku narodowym, które w przypadku Polski wyniosły 38% wartości tego majątku w mieniu trwałym i były największe na świecie (dla porównania Anglia i Francja utraciły około 5% wartości swojego majątku). Zob. J. Wrona, *Społeczne skutki II wojny światowej dla Polski i Polaków*, [w:] *Druuga wojna światowa. Wybrane zagadnienia konfliktu międzynarodowego*, red. W. Kozyra, I. Lasek-Surowiec, A.M. Zaręba, Chełm 2015, s. 303; J. Eisler, *op. cit.*, s. 73.

¹⁷ A. Andrzejewski, *Sytuacja mieszkaniowa...*, s. 132–133.

¹⁸ *Ibidem*, s. 131–132.

¹⁹ P. Naleźniak, *Utrata Kresów Wschodnich przez Rzeczpospolitą w następstwie II wojny światowej i jej skutki dla Państwa Polskiego i jego obywateli*, [w:] *Druuga wojna światowa. Wybrane zagadnienia...*, s. 345.

²⁰ *Ibidem*, s. 345–362.

²¹ A. Andrzejewski, *Sytuacja mieszkaniowa...*, s. 120–121.

²² *Ibidem*, s. 122–124.

²³ *Ibidem*, s. 129.

cza²⁴. Korzyść z przyłączenia została jednak w znacznym stopniu pomniejszona ze względu na zniszczenia wojenne – 58% zniszczonej kubatury mieszkaniowej znajdowało się właśnie na tym obszarze²⁵.

Skutkiem II wojny światowej były także znaczne zmiany demograficzne w Polsce. Straty w ludności polskiej wyniosły około 6 mln osób, w tym około połowę stanowiła ludność żydowska²⁶. Na terenie Ziem Odzyskanych wspomniana już ewakuacja, a następnie akcja przesiedleńcza ludności niemieckiej doprowadziły do zmniejszenia zaludnienia na tym obszarze o około 3,6 mln. Równoległe rozpoczęły się powroty ludności polskiej z zachodu i z terenów Związku Radzieckiego. Szacuje się, że do 1949 roku objęły one około 4 mln osób²⁷.

Według Powszechnego Sumarycznego Spisu Ludności przeprowadzonego w dniu 14 lutego 1946 r. stan ludności w nowych granicach Polski, porównując go z 1939 r., zmniejszył się o 8,1 mln, tj. z 32 mln do 23,9 mln. Spadek w stanie zaludnienia wynosił zatem globalnie około 25%, przy czym w większym stopniu dotknął on ludność miejską, której stan w 1946 r. wynosił około 61% stanu z 1939 r., niż ludność wiejską, gdzie zmniejszenie wyniosło około 20%²⁸.

Spis ten dostarczył także danych o zasobach mieszkaniowych powojennej Polski. Na jej obszarze znajdowało się 5,05 mln mieszkań, liczących łącznie 11,5 mln izb mieszkalnych, przy czym około 38% stanu ocalałych zasobów znajdowało się w miastach. Zestawiając te dane ze stanem z końca 1938 r., uzyskuje się wynik około 1,85 mln mieszkań i około 5 mln izb mieszkalnych mniej, przy ubytku ludności na poziomie 8 mln²⁹.

Straty w ludności okazały się zatem większe niż skala zniszczeń zasobów mieszkaniowych. Przeciętne zaludnienie mieszkań w porównaniu z okresem międzywojennym wręcz się obniżyło – w miastach na terenach Polski przedwrześniowej z 2,1 osoby w 1931 r. do 1,8 osoby na izbę w 1946 r. Na korzystny wynik globalny wpływ miały też Ziemie Odzyskane, gdzie średnie zaludnienie mieszkań w miastach wynosiło 1,4 osoby na izbę³⁰.

Nie zmienia to jednak faktu, że sytuacja mieszkaniowa w Polsce powojennej była bardzo ciężka, a wyznaczały ją: utrzymujący się niedobór mieszkań;

²⁴ *Ibidem*, s. 134. Na konferencji w Poczdamie, która odbyła się w dniach od 17 lipca do 2 sierpnia 1945 r., zdecydowano o wysiedleniu Niemców z Polski, Czechosłowacji i Węgier. Zob. P. Lippóczy, T. Walichnowski, *Przesiedlenie ludności niemieckiej po II wojnie światowej w świetle dokumentów*, Warszawa–Łódź 1982, s. 52. Szerzej na temat akcji wysiedlenia ludności niemieckiej zob. P. Kacprzak, *Działania organów administracji państwowej w akcji wysiedlenia i wyjazdach ludności niemieckiej z Polski w 1945 roku*, „Studia Lubuskie” 2010, vol. 6, s. 87–108.

²⁵ A. Andrzejewski, *Sytuacja mieszkaniowa...*, s. 129–130.

²⁶ *Idem*, *Polityka mieszkaniowa...*, s. 139.

²⁷ *Idem*, *Sytuacja mieszkaniowa...*, s. 135, 136.

²⁸ *Ibidem*, s. 135; J. Wrona, *op. cit.*, s. 303.

²⁹ A. Andrzejewski, *Sytuacja mieszkaniowa...*, s. 140–141.

³⁰ *Ibidem*, s. 142–143.

ogólny niski stan jakościowy zasobów mieszkaniowych, który po wojnie uległ znacznemu pogorszeniu; dysproporcje pomiędzy poszczególnymi częściami kraju w zakresie stanu zaludnienia i skali zniszczeń. Najbardziej odczuwalne były zniszczenia dużych miast jako ośrodków gospodarczych i administracyjnych, których odbudowa i rozwój generowały dość szybki napływ ludności, a tym samym wzrost zaludnienia mieszkań³¹.

KWATERUNEK JAKO INSTYTUCJA PRAWNA – POWSTANIE I TREŚĆ

Program politycznej i społecznej przebudowy Polski znalazł się w Manifestie PKWN z dnia 21 lipca 1944 r., który dostrzegając wagę zagadnienia, jakim był deficyt mieszkań, zapowiadał „rozładowanie nędzy mieszkaniowej”. Rozwiązania ustawodawcze w tym zakresie były gotowe już na początku września. Oczywiście wkomponowywały się one w przeobrażenia ustrojowe Polski i budowę systemu komunistycznego oraz założenia polityki mieszkaniowej Związku Radzieckiego.

Pierwszym aktem prawnym regulującym w powojennej Polsce zagadnienie rozdziału mieszkań był dekret PKWN z dnia 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych³².

Na podstawie art. 1 tego dekretu zostały utworzone komisje mieszkaniowe, urzędujące przy miejskich i gminnych radach narodowych, mające za zadanie „likwidację nędzy mieszkaniowej”, spowodowanej „masowym przesiedleniem ludności, przymusowym usuwaniem jej z mieszkań, zniszczeniem miast i wsi polskich”. Zadanie to komisje realizowały poprzez przejęcie całkowitej kontroli nad rozdziałem mieszkań, przy wyłączeniu prawa dysponowania lokalem przez jego właściciela. Zgodnie z art. 2 dekretu o komisjach mieszkaniowych do ich wyłącznej kompetencji należało regulowanie sposobu zajmowania pomieszczeń mieszkalnych w oparciu o prowadzoną ewidencję mieszkań i zasadę przydziału przestrzeni mieszkalnej o powierzchni odpowiedniej do zawodu, stanu zdrowia i stanu

³¹ *Ibidem*, s. 143–144; idem, *Polityka mieszkaniowa...*, s. 139–140. Najtrudniejsza sytuacja mieszkaniowa była w województwach lubelskim, kieleckim i warszawskim, gdzie zaludnienie oscylowało w granicach 2,1–2,2 osoby na izbę mieszkalną, a w samej Warszawie wynosiło 2,3 osoby, natomiast statystycznie najlepsza – w województwach położonych na terenach Ziemi Odzyskanych, gdzie zaludnienie na izbę mieszkalną oscylowało od 1,1 osoby w województwie zielonogórskim, 1,2 osoby w województwie szczecińskim do 1,5 osoby w województwach: wrocławskim, olsztyńskim czy opolskim. Zob. idem, *Sytuacja mieszkaniowa...*, s. 143.

³² Dz.U. 1944, nr 4, poz. 18, dalej: dekret o komisjach mieszkaniowych. Istotnym uzupełnieniem przepisów dekretu o komisjach mieszkaniowych było rozporządzenie Kierowników Resortów Administracji Publicznej i Sprawiedliwości z dnia 3 października 1944 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych (Dz.U. 1944, nr 7, poz. 36), które regulowało kwestie powołania, organizacji i sposobu procedowania komisji mieszkaniowych.

rodzinnego wnioskodawcy, z wyraźnym zastrzeżeniem, że umowy o najem lokali zawarte z pominięciem komisji były nieważne. Prawa innych osób do lokalu mieszkalnego objętego przydziałem, w tym jego właściciela, mogły być uwzględniane wyłącznie, gdy nie sprzeciwiały się temu względy słuszności. Mieszkania przydzielane były przez komisje mieszkaniowe na wniosek zainteresowanych (art. 4 lit. a dekretu o komisjach mieszkaniowych), który powinien zostać rozpatrzony w terminie 2 tygodni (art. 5 lit. c dekretu o komisjach mieszkaniowych).

Formą prawną działania komisji mieszkaniowych w zakresie przyznanych jej kompetencji były orzeczenia, od których przysługiwało odwołanie do sądu grodzkiego (art. 5 lit. a i lit. e dekretu o komisjach mieszkaniowych). Orzeczenie komisji mieszkaniowej, przydzielające lokal oznaczonej osobie, było przy tym skuteczne w stosunku do każdego: na podstawie prawomocnego orzeczenia komisji mieszkaniowej, przydzielającego mieszkanie, każdy, kto je zajmował bez przydziału i bez zgody osoby uprawnionej z tytułu takiego przydziału, podlegał usunięciu z mieszkania³³.

Komisjom mieszkaniowym przyszło działać w trudnych warunkach deficytu mieszkań z jednej strony i rosnącej liczby petentów wnioskujących o przydział z drugiej. Nadmiar pracy sprawiał, że interesanci załatwiali sprawy mieszkaniowe nawet po kilka dni³⁴. Do tego dochodziły liczne zażalenia na pracę komisji, zarówno w kwestiach stricte formalnych, jak i merytorycznych, zarzucające im nieuczciwość czy też spekulację³⁵.

Sytuacja ta przyczyniła się do szybkiej zmiany stanu prawnego i uchylenia dekretu o komisjach mieszkaniowych, który zastąpiony został dekretem z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu³⁶.

Modelowo dekret ten kontynuował rozwiązania dotychczasowe, tj. administracyjnoprawną formę rozdziału lokali mieszkalnych, tym razem jednak pod

³³ Orzeczenie SN z dnia 17 grudnia 1946 r., III C 813/46, OSN(C) 1947, nr 3, poz. 76. Szerzej na temat komisji mieszkaniowych i ich kompetencji zob. A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1950*, Gdańsk 2008, s. 462–463.

³⁴ Archiwum Państwowe w Lublinie, Akta miasta Lublina 1944–1950, sygn. 179, Pismo z 12 października 1944 r. Naczelnika Wydziału Mieszkaniowego Miejskiej Rady Narodowej w Lublinie do Przewodniczącego Miejskiej Rady Narodowej, k. 7, 7v.

³⁵ I. Paczyńska, *Gospodarka mieszkaniowa a polityka państwa w warunkach przekształceń ustrojowych w Polsce w latach 1945–1950 na przykładzie Krakowa*, Kraków 1994, s. 52; D. Jarosz, *Mieszkanie się należy... Studium z peerelowskich praktyk społecznych*, Warszawa 2010, s. 29–30.

³⁶ Dz.U. 1946, nr 4, poz. 27; t.j. Dz.U. 1950, nr 36, poz. 343, ze zm., dalej: dekret o publicznej gospodarce lokalami. Powołanie się w dalszej części artykułu na dekret o publicznej gospodarce lokalami bez bliższego oznaczenia wersji wskazuje na brzmienie pierwotne danego artykułu, który przy kolejnych nowelizacjach nie uległ w ogóle zmianom lub zmiany te nie były na tyle istotne, by na potrzeby niniejszego opracowania je przytaczać. W pozostałych przypadkach przy powoływaniu się na artykuły dekretu o publicznej gospodarce lokalami znajdują się odniesienia także do tekstu jednolitego dekretu z późniejszymi zmianami poprzez oznaczenie – w wersji tekstu jednolitego z 1950 r.

postacią dwóch nowych instytucji prawnych: publicznej gospodarki lokalami oraz publicznej kontroli najmu.

Pierwsza z nich, zdecydowanie bardziej rygorystyczna, sprowadzała się do tego, że jedynie przydział wydany przez władzę kwaterunkową (tzw. przydział kwaterunkowy) był tytułem prawnym do zajmowania mieszkania³⁷. Z chwilą objęcia w posiadanie przydzielonego lokalu między właścicielem nieruchomości a osobą, której lokal przydzielono, powstawał z mocy prawa stosunek najmu³⁸. Wszelkie umowy najmu lokalu zawarte z naruszeniem przepisów dekretu o publicznej gospodarce lokalami, a zatem z pominięciem przydziału kwaterunkowego, były zabronione i obarczone sankcją nieważności³⁹. Oznaczało to wyłączenie uprawnień właściciela nieruchomości w zakresie samego wyboru najemcy, nawiązania stosunku najmu i ukształtowania jego treści, a zatem pozbawienie go cech właściwych dla stosunku zobowiązaniowego. Rygoryzm tej instytucji określony został przez Sąd Najwyższy w 1948 r. jako „wprowadzenie czynnika publicznego do stosunku najmu”⁴⁰.

Dostrzegając nadzwyczajne cechy instytucjonalne publicznej gospodarki lokalami, ustawodawca przyjął założenie, że będzie ona miała charakter przejściowy, „dopóki odbudowa zniszczonych miast i osiedli nie zapewni dostatecznej ilości pomieszczeń dla instytucji publicznych oraz nie zaspokoi potrzeb mieszkańców tych miast i osiedli”⁴¹, a także ograniczony terytorialnie. Początkowo stosowana była w Warszawie, Łodzi, Gdańsku, Lublinie, Krakowie, Katowicach i Poznaniu⁴². Rada Ministrów została jednak upoważniona do jej wprowadzania w drodze rozporządzenia w innych miejscowościach, z czego zresztą skwapliwie korzystała⁴³. W rezultacie do końca okresu prezentowanego w niniejszym opracowaniu objęła ona swoim zasięgiem terytorium prawie całego państwa, stając się instytucją o powszechnym zastosowaniu⁴⁴.

³⁷ Art. 5 ust. 1 dekretu o publicznej gospodarce lokalami oraz ten sam artykuł w wersji tekstu jednolitego z 1950 r.

³⁸ Art. 10 ust. 2 dekretu o publicznej gospodarce lokalami oraz art. 11 ust. 2 dekretu o publicznej gospodarce lokalami w wersji tekstu jednolitego z 1950 r.

³⁹ Art. 10 ust. 1 dekretu o publicznej gospodarce lokalami oraz art. 11 ust. 2 dekretu o publicznej gospodarce lokalami w wersji tekstu jednolitego z 1950 r. Zarówno oddanie lokalu w najem osobie niemającej przydziału, jak i objęcie lokalu w posiadanie bez uzyskania przydziału było czynem zabronionym, zagrożonym karą aresztu do lat dwóch lub grzywny – art. 37 dekretu o publicznej gospodarce lokalami oraz art. 35 dekretu o publicznej gospodarce lokalami w wersji tekstu jednolitego z 1950 r.

⁴⁰ Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 25 września 1948 r., C. Prez. 331/48, „Państwo i Prawo” 1949, z. 1, s. 120–122.

⁴¹ Por. art. 1 dekretu o publicznej gospodarce lokalami.

⁴² Art. 2 ust. 1 dekretu o publicznej gospodarce lokalami.

⁴³ Art. 2 ust. 2 dekretu o publicznej gospodarce lokalami.

⁴⁴ J. Frąckowiak, *Sytuacja prawna najemcy lokalu...*, s. 15. Zob. wykaz miejscowości objętych publiczną gospodarką lokalami oraz normy zaludnienia w nich obowiązujące w: J. Prokopczuk, *Publiczna gospodarka lokalami. Zbiór przepisów prawnych*, Warszawa 1956, s. 488–566.

Publiczna kontrola najmu była instytucją łagodniejszą i mogła zostać wprowadzona na podstawie uchwały właściwej rady narodowej⁴⁵. W tym przypadku właściciel zachowywał uprawnienia w zakresie nawiązania stosunku najmu czy też wyboru osoby najemcy, ale każda zawarta umowa wymagała zatwierdzenia władzy kwaterunkowej, pod rygorem nieważności⁴⁶.

Publiczna kontrola najmu nie ostała się jednak długo w prawie mieszkaniowym Polski Ludowej – została zniesiona już w 1950 r.⁴⁷, gdyż w praktyce to publiczna gospodarka lokalami była już wtedy centralną instytucją w zakresie problematyki najmu lokali w Polsce Ludowej, pomimo pierwotnie zakładanego jej przejściowego charakteru. Przydział kwaterunkowy stał się więc ostatecznie podstawowym źródłem nawiązania stosunku najmu lokalu mieszkalnego.

Dekret o publicznej gospodarce lokalami wskazywał jednocześnie kategorie osób mające prawo uzyskania przydziału mieszkania. Przyjęte rozwiązania oparte zostały na założeniu ochrony interesów świata pracy, gdyż dostrzegano ścisły związek między realizacją planów gospodarczych a planowym rozdziałem zasobów mieszkaniowych⁴⁸. Zgodnie z art. 6 ust. 1 tego dekretu⁴⁹ o przydziału mieszkania mogły się ubiegać: 1) osoby, których zawód, wykonywana praca lub zajmowane stanowisko wymagały zamieszkania w mieście (osiedlu), a w szczególności: a) posłowie na Sejm, b) osoby zatrudnione we władzach, urzędach i instytucjach⁵⁰, c) osoby, których główną podstawą utrzymania był stosunek pracy, d) członkowie rad narodowych lub ich organów wykonawczych, e) wojskowi i funkcjonariusze służby bezpieczeństwa za zgodą właściwej władzy przełożonej, f) duchowni wyznań uznanych przez Państwo, g) osoby, których główną podstawą utrzymania była zawodowa twórczość albo działalność naukowa, oświatowa, artystyczna, literacka lub publicystyczna, h) osoby wykonujące wolny zawód, i) osoby prowadzące zakłady przemysłowe, handlowe i rzemieślnicze oraz uczniowie przemysłowi i terminatorzy, j) osoby prowadzące gospodarstwo rolne lub warzywniczo-ogrodnicze; 2) osoby pobierające naukę w szkołach wyższych, średnich i zawodowych; 3) inwalidzi wojenni i wojskowi oraz inne osoby, pobierające zaopatrzenie lub rentę z zakładów ubezpieczeń społecznych lub innych funduszy publicznych.

⁴⁵ Art. 19 ust. 1 dekretu o publicznej gospodarce lokalami.

⁴⁶ Art. 21 lit. c dekretu o publicznej gospodarce lokalami; E. Ochendowski, *Prawo mieszkaniowe i polityka mieszkaniowa*, Toruń 1980, s. 28.

⁴⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. zmieniająca dekret o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz.U. 1950, nr 36, poz. 337). Wtedy także „kontrola najmu” została usunięta z tytułu dekretu.

⁴⁸ E. Ochendowski, *Prawo mieszkaniowe...*, s. 41.

⁴⁹ Art. 6 ust. 1 dekretu o publicznej gospodarce lokalami w wersji tekstu jednolitego z 1950 r.

⁵⁰ Władze, urzędy i instytucje, w których zatrudnienie uprawniało do przydziału mieszkania, zostały wymienione szczegółowo w art. 27 ust. 1 pkt 1 dekretu o publicznej gospodarce lokalami w wersji tekstu jednolitego z 1950 r.

Zadanie rozdziału mieszkań przejęły organy administracji państwowej, co zresztą zostało wkomponowane wraz z całą polityką mieszkaniową w plany intensywnego uprzemysłowienia kraju oparte na metodach gospodarki nakazowo-rozdzielczej⁵¹, a co w sferze prawnej odpowiadało obecnym w Polsce Ludowej tendencjom ograniczania własności prywatnej poprzez przyznanie organom administracji państwowej typowych uprawnień przypisanych w stosunku najmu właścicielowi – wynajmującemu.

Ingerencja państwa nie ograniczyła się przy tym tylko do przydziału mieszkania, lecz zmierzała dużo dalej, wkraczając w treść stosunku najmu wykreowanego przez przydział kwaterunkowy. Mianowicie to państwo określało standardy mieszkaniowe (tzw. normy zaludnienia), regulowało wysokość czynszu (tzw. czynsze reglamentowane) oraz zapewniało najemcy ochronę przed pozbawieniem mieszkania.

Za pomocą norm zaludnienia określano przysługującą danej osobie (rodzinie) powierzchnię mieszkalną. Początkowo, ze względu na zróżnicowanie sytuacji mieszkaniowej w różnych rejonach Polski, dekret o publicznej gospodarce lokalami upoważnił rady narodowe do ustalania norm zaludnienia, przyznając im w tym zakresie dość szeroki zakres autonomii⁵².

Sytuacja uległa zmianie na mocy ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. zmieniającej dekret o publicznej gospodarce lokalami, która ujedynoliciła sposób ustalania norm zaludnienia, zobowiązując rady narodowe do przestrzegania zasad określonych przez Ministra Gospodarki Komunalnej w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i przewodniczącym Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego⁵³.

W wykonaniu przepisów dekretu o publicznej gospodarce lokalami zostało wydane zarządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 8 marca 1951 r. w sprawie zasad ustalania norm zaludnienia mieszkań⁵⁴. Zróżnicowało ono normy

⁵¹ W. Nieciński, *op. cit.*, s. 114.

⁵² Art. 6 ust. 1 dekretu o publicznej gospodarce lokalami; E. Ochendowski, *Zagadnienie norm zaludnienia mieszkań w przepisach o publicznej gospodarce lokalami*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1963, nr 3, s. 26. Przyjmowane przez rady narodowe normy zaludnienia wynosiły np. w Warszawie 10 m² na osobę, w Lublinie – 9 m², w Katowicach i Chorzowie – 20 m². Zob. Archiwum Akt Nowych [dalej: AAN], Nadzwyczajna Komisja Mieszkaniowa [dalej: NKM], sygn. 9, Normy zaludnienia mieszkań w m.st. Warszawie, k. 1–2; AAN, NKM, sygn. 9, Wyciąg uchwał z XIV-go posiedzenia Miejskiej Rady Narodowej w Lublinie, odbytego w dniu 3 kwietnia 1946 r., k. 3; AAN, NKM, sygn. 9, Uchwała Rady Miejskiej miasta Katowic z dnia 31 maja 1946 r., k. 4–5; AAN, NKM, sygn. 9, Ogłoszenie Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Chorzowie z 26 marca 1947 r., k. 8. Warto dodać, że w Krakowie było to 10 m² na osobę. Zob. I. Paczyńska, *op. cit.*, s. 70.

⁵³ Art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. zmieniającej dekret o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu; art. 7 ust. 1 dekretu o publicznej gospodarce lokalami w wersji tekstu jednolitego z 1950 r.

⁵⁴ M.P. 1951, nr A-24, poz. 314.

dla nowego i starego budownictwa oraz upoważniło rady narodowe do ustalenia norm podstawowych i norm dodatkowych w stosownych uchwałach, przyjętych w granicach wyznaczonych treścią zarządzenia.

Normy podstawowe zostały w nim określone odrębnie dla dwóch kategorii osób, tj. dla osób mających prawo do przydziału mieszkania na podstawie art. 6 dekretu o publicznej gospodarce lokalami, ich niepracujących współmałżonków, wychowujących dziecko do lat 7, dla dzieci w wieku przedszkolnym lub pobierających naukę w szkołach wszystkich typów (kategoria pierwsza) oraz dla osób pozostałych, mających prawo zamieszkania z osobą uprawnioną – co do zasady to członkowie rodziny, którzy pozostawali we wspólnym gospodarstwie domowym (kategoria druga). Normy podstawowe dla mieszkań nowych wynosiły dla pierwszej kategorii osób od 9 do 12,5 m² powierzchni użytkowej, a dla drugiej – od 6 do 9 m², natomiast w mieszkaniach starych – od 7 do 11 m² powierzchni mieszkalnej w przypadku osób z kategorii pierwszej i od 5 do 8 m² w przypadku osób z kategorii drugiej⁵⁵. Normy dodatkowe stanowiły powierzchnię mieszkalną, którą uprawniony mógł zajmować ponad powierzchnię przysługującą mu na podstawie norm podstawowych. Uprawnienia do korzystania z dodatkowej powierzchni mogły zostać przyznane z tytułu szczególnych zasług dla Polski Ludowej, w związku z pracą zawodową lub funkcją społeczną wymagającą pracy w domu czy ze względu na stan zdrowia⁵⁶. Zagadnienie norm dodatkowych zostało uregulowane uchwałą Rady Ministrów nr 583 z dnia 9 lipca 1952 r. w sprawie dodatkowej powierzchni mieszkalnej⁵⁷, która ujednotoczyła uprawnienia do korzystania z dodatkowej powierzchni mieszkalnej w skali całego państwa, pozbawiając rady narodowe dotychczasowych kompetencji w tym zakresie⁵⁸.

Dalsze ujednoczanie zasad ustalania podstawowych norm zaludnienia nastąpiło zarządzeniem Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 12 kwietnia 1958 r. w sprawie zasad ustalania norm zaludnienia mieszkań⁵⁹, które zrezygnowało ze zróżnicowania norm dla starego i nowego budownictwa oraz zniósło podział na dwie kategorie uprawnionych, ustalając zasadę, iż normy zaludnienia wynoszą od

⁵⁵ Pkt 2, 4, 5, 8 i 9 zarządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 8 marca 1951 r. w sprawie zasad ustalania norm zaludnienia mieszkań.

⁵⁶ E. Ochendowski, *Zagadnienie norm zaludnienia mieszkań...*, s. 27.

⁵⁷ M.P. 1952, nr A-83, poz. 1326.

⁵⁸ Na mocy uchwały Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1953 r. w sprawie kontroli wykorzystania lokali mieszkalnych (M.P. 1953, nr 75, poz. 895) Minister Gospodarki Komunalnej został zobowiązany do sprawowania kontroli nad wykorzystaniem lokali mieszkalnych podlegających dekretowi o publicznej gospodarce lokalami. Samo Ministerstwo Gospodarki Komunalnej oraz prezydya miejskich rad narodowych były poddawane kontroli Ministerstwa Kontroli Państwowej, m.in. w zakresie przestrzegania przepisów o normach zaludnienia. Zob. AAN, Ministerstwo Kontroli Państwowej w Warszawie, sygn. 26/22, Pismo z dnia 5 maja 1953 r. Ministra Kontroli Państwowej do Ministra Gospodarki Komunalnej pn. Kontrola publicznej gospodarki lokalami, nfol.

⁵⁹ M.P. 1958, nr 26, poz. 158.

7 do 10 m² powierzchni mieszkalnej na każdą osobę uprawnioną. W tych granicach normy zaludnienia dla poszczególnych miejscowości określały rady narodowe⁶⁰.

Do końca omawianego okresu zagadnienie norm zaludnienia zostało wyraźnie scentralizowane poprzez stopniowe ograniczanie kompetencji rad narodowych, które docelowo stały się jedynie wykonawcami szczegółowych uregulowań prawnych w tym zakresie, co miało służyć planowej gospodarce lokalami, właściwej dla władzy ludowej⁶¹.

Analogicznym celem służyły czynsze reglamentowane, tj. takie, których wysokość została uregulowana prawnie na takim poziomie, który nie miał uzasadnienia ekonomicznego, czyli takim, który nie pokrywał działalności eksploatacyjnej, remontowej i inwestycyjnej. Tym samym w socjalistycznej gospodarce mieszkaniowej wyłączono czysto rynkowe zasady kształtowania czynszów, doprowadzając do sytuacji, w której zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych było finansowane z funduszy indywidualnych jedynie w ograniczonym zakresie. Właściciele prywatni budynków mieszkalnych w efekcie zostali pozbawieni zysków czerpanych z najmu⁶². Jak pisał Marian Frąckowiak, „socjalistycznego wzorca spożycia i miejsca poszczególnych dóbr i usług w tym wzorcu nie wyznacza i wyznaczać nie może mechanizm rynkowy”⁶³.

Po II wojnie światowej prowadzono zatem w Polsce politykę niskich czynszów, w odniesieniu zarówno do państwowych, jak i do prywatnych zasobów mieszkaniowych. Celem władzy ludowej było możliwie najszersze zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, niezależnie od sytuacji materialnej ludności⁶⁴, co było także jedną z dróg pozyskiwania społecznego poparcia⁶⁵.

Na mocy dekretu PKWN z dnia 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych czynsze zostały zamrożone na poziomie przedwojennym. Obowiązywał bowiem czynsz w wysokości przedwojennej, tj. według stawki z 1 września 1939 r.⁶⁶. Na podwyżkę czynszu (komornego) i opłat dodatkowych zezwolenie wydawały komisje mieszkaniowe jedynie w wypadkach uzasadnionych wysokością nakładów i remontów dokonanych przez wynajmującego⁶⁷.

⁶⁰ E. Ochendowski, *Zagadnienie norm zaludnienia mieszkań...*, s. 29–30.

⁶¹ *Ibidem*, s. 36–37.

⁶² E. Denek, *Czynsz jako źródło finansowania gospodarki mieszkaniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1971, nr 4, s. 148–149.

⁶³ M. Frąckowiak, *Rola mieszkań w socjalistycznym wzorcu konsumpcji i rozwoju społeczno-gospodarczym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1978, nr 3, s. 102.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 149.

⁶⁵ J. Eisler, *op. cit.*, s. 63.

⁶⁶ Art. 12 dekretu o komisjach mieszkaniowych.

⁶⁷ Por. art. 4 dekretu o komisjach mieszkaniowych.

Dekret o publicznej gospodarce lokalami z 1945 r. także zamroził czynsze za lokale mieszkalne na poziomie przedwojennym⁶⁸, ale ten aspekt ochrony najemcy został poddany następnie przepisom dekretu z dnia 28 lipca 1948 r. o najmie lokali⁶⁹ i rozporządzeń wydanych na jego podstawie.

Zgodnie z tą regulacją najliczniejsza grupa nadal płaciła czynsz w wysokości obowiązującej 1 września 1939 r., który zdewaluował się na tyle, że osiągał kwoty symboliczne⁷⁰. Byli to pracownicy najemni, również czasowo bez pracy, ale zarejestrowani w urzędach zatrudnienia jako poszukujący pracy, osoby pobierające zaopatrzenie lub rentę z funduszy państwa albo utrzymujące się ze środków opieki społecznej oraz różne grupy inteligencji pracującej⁷¹. Lista najemców objętych „immunitetem czynszowym” została rozszerzona na dalsze kategorie najemców, wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 września 1948 r. w sprawie zwolnień i ulg w opłacaniu czynszu za najem lokali mieszkalnych oraz zwolnień od wpłat na Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej⁷², a następnie w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 lipca 1958 r. w sprawie zwolnień i ulg w opłacaniu czynszu za najem lokali mieszkalnych⁷³, wydanych na podstawie delegacji zawartej w samym dekrete⁷⁴. Pozostali najemcy, nieuprzywilejowani, opłacali czynsz według stawek za 1 m², określonych w tabeli stanowiącej załącznik do dekretu o najmie, a od 1 lipca 1958 r. w dwóch tabelach⁷⁵, z których pierwsza zawierała stawki powszechnie obowiązujące, a druga – stawki niższe, które Minister Gospodarki Komunalnej mógł wprowadzić w poszczególnych miej-

⁶⁸ Por. art. 52 dekretu o komisjach mieszkaniowych i art. 41 dekretu o publicznej gospodarce lokalami, który został następnie uchylony przez art. 35 dekretu z dnia 28 lipca 1948 r. o najmie lokali (Dz.U. 1948, nr 36, poz. 259). Art. 37 ust. 2 tego dekretu uchylił ustawę z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie praw lokatorów (t.j. Dz.U. 1936, nr 39, poz. 297).

⁶⁹ Dz.U. 1948, nr 36, poz. 259. Dekret ten był wielokrotnie nowelizowany i w okresie swojego obowiązywania miał trzy teksty jednolite: z dnia 21 listopada 1950 r. (Dz.U. 1950, nr 11, poz. 21), z dnia 17 lipca 1953 r. (Dz.U. 1953, nr 35, poz. 152), z dnia 16 sierpnia 1958 r. (Dz.U. 1958, nr 50, poz. 243). Ze względu na doniosłość zmian w dalszej części opracowania znajdują się przede wszystkim odwołania do tekstu pierwotnego oraz do tekstów jednolitych, co jest przywoływane odpowiednio jako dekret o najmie oraz dekret o najmie w wersji tekstu jednolitego z danego roku.

⁷⁰ Z. Radwański, *Najem mieszkań w świetle publicznej gospodarki lokalami*, Warszawa 1961, s. 95.

⁷¹ Art. 3 ust. 1 i 2 dekretu o najmie oraz art. 4 ust. 1 i 2 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1958 r.

⁷² Dz.U. 1948, nr 49, poz. 374. Por. § 2 i 3 powołanego rozporządzenia.

⁷³ Dz.U. 1958, nr 50, poz. 244. Por. § 2 powołanego rozporządzenia.

⁷⁴ Por. art. 3 ust. 3 dekretu o najmie lokali oraz art. 4 ust. 4 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1958 r.

⁷⁵ Por. art. 2 dekretu o najmie oraz art. 2 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1958 r. Dodatkową tabelę wprowadziła ustawa z dnia 6 czerwca 1958 r. o zmianie dekretu o najmie lokali (Dz.U. 1958, nr 35, poz. 155). Przed tą nowelizacją tabela nr 1 zmieniana była jednokrotnie – por. tabelę nr 1 będącą załącznikiem do dekretu o najmie, a następnie tabelę nr 1 będącą załącznikiem do dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1950 r.

scowościach na terenie Ziem Odzyskanych⁷⁶. W tej grupie wyodrębniono jednak jeszcze kategorie najemców uprawnionych do opłacania czynszu w ulgowej wysokości – połowy tych stawek⁷⁷.

W konsekwencji krąg osób uprzywilejowanych lub korzystających z ulg był bardzo szeroki. Czynsz pełny pojawiał się jedynie wyjątkowo i dotyczył wąskiej grupy najemców, określanych mianem „inicjatywy prywatnej”⁷⁸.

Oprócz czynszu w wysokości reglamentowanej wynajmujący miał prawo żądać od najemcy opłat tytułem zwrotu kosztów za dostarczane do lokalu media, co wyczerpywało w całości obowiązkowe świadczenia najemcy wobec właściciela lokalu⁷⁹. Jedynie za zgodą najemcy wynajmujący mógł pobierać dodatkowo ponad czynsz kwoty stanowiące udział najemcy w pokrywaniu kosztów eksploatacji oraz bieżącego remontu⁸⁰. Brak tej zgody oznaczał, że koszty te wynajmujący musiał pokrywać z czynszu⁸¹.

Prowadzona przez państwo polityka czynszowa przekładała się na nadzwyczajną trwałość stosunku najmu wykreowanego przydziałem kwaterunkowym. Zasadnicza i zarazem podstawowa przesłanka odstąpienia od umowy przez wynajmującego bez wypowiedzenia w postaci zalegania przez najemcę z zapłatą czynszu za co najmniej dwa okresy płatności miała – wobec niemal symbolicznych stawek czynszu – zupełnie marginalne zastosowanie. Zasadą było powstanie stosunku najmu na czas nieoznaczony, a wypowiedzenie umowy najmu w innych przypadkach niż przewidziane w dekreście z dnia 28 lipca 1948 r. o najmie lokali było niedopuszczalne⁸². Ponadto nawet najem na czas oznaczony nie kończył się

⁷⁶ Art. 2 ust. 6 dodany art. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 6 czerwca 1958 r. o zmianie dekretu o najmie lokali.

⁷⁷ Szerzej por. art. 4 dekretu o najmie oraz art. 6 ust. 4 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1958 r., a także § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 1948 r. w sprawie zwolnień i ulg w opłacaniu czynszu za najem lokali mieszkalnych oraz zwolnień od wpłat na Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej oraz § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lipca 1958 r. w sprawie zwolnień i ulg w opłacaniu czynszu za najem lokali mieszkalnych.

⁷⁸ Z. Radwański, *Najem mieszkań...*, s. 97.

⁷⁹ Art. 11 dekretu o najmie oraz art. 12 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1958 r.

⁸⁰ § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 1948 r. o właściwości władz i postępowaniu przy ustalaniu wysokości czynszu oraz przy wymiarze i ściąganiu wpłat na Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej (Dz.U. 1948, nr 49, poz. 375).

⁸¹ Art. 11 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1958 r.

⁸² Oprócz zalegania z czynszem, drugą przesłanką uzasadniającą odstąpienie od umowy, o zupełnie nadzwyczajnym i wyjątkowym charakterze, było używanie lokalu w sposób niezgodny z przeznaczeniem i niezaprzesłanie takiego używania pomimo upomnienia, zaniedbywanie lokalu w sposób narażający go na znaczne uszkodzenie, wykraczanie w sposób rażący i uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, nieprzyzwoite zachowanie się, wywołujące zgorszenie u mieszkańców lub sąsiadów – art. 14 dekretu o najmie lokalu, art. 16 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1953 r. oraz art. 18 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1958 r. w zw. z art. 382 i 388 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz.U. 1933, nr 82, poz. 598, ze zm.), dalej: k.z., którego przepisy

pomimo upływu terminu, na jaki był zawarty. Wyjątkowo jedynie wynajmujący mógł rozwiązać umowę zawartą na czas określony, po upływie terminu jej obowiązywania, jeżeli ze szczególnych okoliczności wynikało, że strony nie zawarłyby umowy na czas nieokreślony⁸³.

Dodatkowo pozycję najemcy wzmocniała ówczesna judykatura Sądu Najwyższego, dokonująca oceny roszczeń ze stosunku najmu zawsze przez pryzmat zasad współzycia społecznego w państwie ludowym, które „czyni szczególne starania, aby zaopatrzyć każdego w mieszkanie”⁸⁴.

W instytucji kwaterunku doszło zatem do zdecydowanego wzmocnienia pozycji prawnej najemcy kosztem wynajmującego, który został pozbawiony ochrony. Nie decydował ani o nawiązaniu stosunku najmu, ani o jego rozwiązaniu, ani o wysokości czynszu, dysponując nadal tytułem prawnym do nieruchomości, mającym jednak – w realiach państwa socjalistycznego – niewiele wspólnego z klasycznym rozumieniem własności i jej atrybutami.

PODSUMOWANIE

Kwaterunek jako instytucja prawa mieszkaniowego wykształcił się po II wojnie światowej, a ostatecznie utrwalił się pod rządami dekretu z 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami. W zasadzie w niezmienionej postaci pozostał centralną instytucją prawa mieszkaniowego Polski Ludowej w całym okresie jej istnienia. Administracyjnoprawną formę dystrybucji mieszkań, określaną powszechnie kwaterunkiem, utrzymywała bowiem także ustawa z dnia 30 stycznia 1959 r. – Prawo lokalowe⁸⁵, a także jej następczyni – ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe⁸⁶. Ta ostatnia odeszła jedynie od pojęcia publicznej gospodarki lokalami na rzecz szczególnego trybu najmu lokali i budynków, co miało wymiar tylko formalny, gdyż ta szczególność sprowadzała się do tego, że źródłem stosunku najmu była nadal ostateczna decyzja administracyjna o przydziale, co z kolei decydowało o treści samej instytucji⁸⁷.

Kwaterunek na pewno miał niewiele wspólnego z tradycyjnym rozumieniem najmu, który w tym wydaniu zatracił swoje cechy stricte cywilne, a zatem

o najmie lokali miały zastosowanie, o ile dekret o najmie lokali nie stanowił inaczej – art. 34 dekretu o najmie lokali i art. 35 dekretu o najmie lokali w wersji tekstu jednolitego z 1958 r.

⁸³ Art. 15 dekretu o najmie lokali, art. 17 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1953 r. oraz art. 19 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1958 r.

⁸⁴ Por. wyrok SN z dnia 21 listopada 1950 r., C 345/50, „Państwo i Prawo” 1951, z. 4, s. 740–741; wyrok SN z dnia 15 października 1953 r., I-C-1288/53, „Państwo i Prawo” 1954, z. 3, s. 553.

⁸⁵ Dz.U. 1959, nr 10, poz. 59; t.j. Dz.U. 1962, nr 47, poz. 227.

⁸⁶ Dz.U. 1974, nr 14, poz. 84; t.j. Dz.U. 1983, nr 11, poz. 55; t.j. Dz.U. 1987, nr 30, poz. 165.

⁸⁷ A. Fermus-Bobowiec, *Z problematyki najmu lokali mieszkalnych w Polsce Ludowej*, „Z Dziejów Prawa” 2014, vol. 7, s. 272–275.

istnienie bezpośredniej więzi między wynajmującym a najemcą. Józef Frąckowiak określił go dość trafnie społecznym stosunkiem najmu, w którym państwo przejęło kontrolę nad dystrybucją mieszkań poprzez stworzenie relacji między najemcą a organem administracji państwowej oraz między wynajmującym a tymże organem⁸⁸.

Powstała w efekcie instytucja hybrydowa, mogąca posłużyć za sztandary przykłady publicyzacji prawa prywatnego⁸⁹ w Polsce Ludowej i zarazem jego instrumentalizacji. Sprowadzało się to do bezpośredniej ingerencji władzy publicznej w prawo prywatne, polegającej na wprowadzaniu zmian zgodnych z wolą władzy⁹⁰, w tym przypadku – władzy ludowej. W systemie prawa cywilnego wyraźne było bowiem odchodzenie od standardów prawa zachodnioeuropejskiego, odpowiadającego wymaganiom gospodarki wolnorynkowej, opartej na własności prywatnej i wolności umów, na rzecz administracyjnego systemu regulowania stosunków prawnych, stanowiących domenę prawa cywilnego. W przypadku kwaterunku to właśnie regulacja administracyjnoprawna wkroczyła w relacje między osobami fizycznymi, pozbawiając właścicieli nieruchomości z mieszkaniami czynszowymi najważniejszych uprawnień właścicielskich i jednocześnie przekształcając instytucję najmu w sposób zasadniczy⁹¹. Odpowiadało to w pełni założeniom stopniowego znoszenia własności prywatnej w ustroju komunistycznym, w szczególności poprzez jej ograniczanie⁹² i nakładanie na właścicieli prywatnych dodatkowych obowiązków⁹³, prowadząc do dekapitalizacji zasobów mieszkaniowych i marginalizacji budownictwa czynszowego⁹⁴.

BIBLIOGRAFIA

Źródła archiwalne

Archiwum Akt Nowych:

– Ministerstwo Kontroli Państwowej w Warszawie, sygn. 26/22;

– Nadzwyczajna Komisja Mieszkaniowa, sygn. 9.

Archiwum Państwowe w Lublinie, Akta miasta Lublina 1944–1950, sygn. 179.

Literatura

Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987.

⁸⁸ J. Frąckowiak, *Powstanie najmu na podstawie decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego*, „Palestra” 1974, nr 10, s. 32–33.

⁸⁹ Sformułowanie użyte za: J. Helios, *Publicyzacja prawa prywatnego – prywatyzacja prawa publicznego w kontekście rozważań nad prawem europejskim*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2013, nr 92, s. 11.

⁹⁰ *Ibidem*, s. 24.

⁹¹ Z. Radwański, *Prawo cywilne PRL*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1995, nr 1–2, s. 23–25.

⁹² F. Engels, *Zasady komunizmu*, Warszawa 1949, s. 25–26.

⁹³ A. Machnikowska, *Prawo własności...*, s. 47.

⁹⁴ D. Jarosz, *op. cit.*, s. 302–303.

- Andrzejewski A., *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1918–1974*, Warszawa 1977.
- Denek E., *Czynsz jako źródło finansowania gospodarki mieszkaniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1971, nr 4.
- Eisler J., *Czterdzieści pięć lat, które wstrząsnęły Polską. Historia polityczna PRL*, Warszawa 2018.
- Engels F., *Zasady komunizmu*, Warszawa 1949.
- Fermus-Bobowiec A., *Z problematyki najmu lokali mieszkalnych w Polsce Ludowej*, „Z Dziejów Prawa” 2014, vol. 7.
- Frąckowiak J., *Wzrostanie najmu na podstawie decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego*, „Palestra” 1974, nr 10.
- Frąckowiak M., *Rola mieszkań w socjalistycznym wzorcu konsumpcji i rozwoju społeczno-gospodarczym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1978, nr 3.
- Frąckowiak J., *Sytuacja prawna najemcy lokalu mieszkalnego oznaczonego w decyzji o przydziale*, Wrocław 1977.
- Helios J., *Publicyzacja prawa prywatnego – prywatyzacja prawa publicznego w kontekście rozważań nad prawem europejskim*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2013, nr 92.
- Jarosz D., *Mieszkanie się należy... Studium z peerelowskich praktyk społecznych*, Warszawa 2010.
- Kacprzak P., *Działania organów administracji państwowej w akcji wysiedlenia i wyjazdach ludności niemieckiej z Polski w 1945 roku*, „Studia Lubuskie” 2010, vol. 6.
- Kersten K., *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Poznań 1990.
- Lippóczy P., Walichnowski T., *Przesiedlenie ludności niemieckiej po II wojnie światowej w świetle dokumentów*, Warszawa–Łódź 1982.
- Lityński A., *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, Warszawa 2012.
- Machnikowska A., *Prawo własności w Polsce w latach 1944–1981. Studium historycznoprawne*, Gdańsk 2010.
- Machnikowska A., *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1950*, Gdańsk 2008.
- Mączyński A., *Dawne i nowe instytucje nowego prawa mieszkaniowego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2002, nr 1.
- Naleźniak P., *Utrata Kresów Wschodnich przez Rzeczpospolitą w następstwie II wojny światowej i jej skutki dla Państwa Polskiego i jego obywateli*, [w:] *Druga wojna światowa. Wybrane zagadnienia konfliktu międzynarodowego*, red. W. Kozyra, I. Lasek-Surowiec, A.M. Zaręba, Chełm 2015.
- Nieciński W., *O systemach socjalistycznej gospodarki mieszkaniowej*, Warszawa 1974.
- Ochendowski E., *Prawo mieszkaniowe i polityka mieszkaniowa*, Toruń 1980.
- Ochendowski E., *Zagadnienie norm zaludnienia mieszkań w przepisach o publicznej gospodarce lokalami*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1963, nr 3.
- Paczyńska I., *Gospodarka mieszkaniowa a polityka państwa w warunkach przekształceń ustrojowych w Polsce w latach 1945–1950 na przykładzie Krakowa*, Kraków 1994.
- Prokopczuk J., *Publiczna gospodarka lokalami. Zbiór przepisów prawnych*, Warszawa 1956.
- Radwański Z., *Najem mieszkań w świetle publicznej gospodarki lokalami*, Warszawa 1961.
- Radwański Z., *Prawo cywilne PRL*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1995, nr 1–2.
- Wrona J., *Społeczne skutki II wojny światowej dla Polski i Polaków*, [w:] *Druga wojna światowa. Wybrane zagadnienia konfliktu międzynarodowego*, red. W. Kozyra, I. Lasek-Surowiec, A.M. Zaręba, Chełm 2015.

Akty prawne

- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych (Dz.U. 1944, nr 4, poz. 18).
- Dekret z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz.U. 1946, nr 4, poz. 27; t.j. Dz.U. 1950, nr 36, poz. 343, ze zm.).

- Dekret z dnia 28 lipca 1948 r. o najmie lokali (Dz.U. 1948, nr 36, poz. 259; t.j. Dz.U. 1950, nr 11, poz. 21; t.j. Dz.U. 1953, nr 35, poz. 152; t.j. Dz.U. 1958, nr 50, poz. 243).
- Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz.U. 1944, nr 1, poz. 3, załącznik).
- Rozporządzenie Kierowników Resortów Administracji Publicznej i Sprawiedliwości z dnia 3 października 1944 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych (Dz.U. 1944, nr 7, poz. 36).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz.U. 1933, nr 82, poz. 598, ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 1948 r. o właściwości władz i postępowaniu przy ustalaniu wysokości czynszu oraz przy wymiarze i ściąganiu wpłat na Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej (Dz.U. 1948, nr 49, poz. 375).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 1948 r. w sprawie zwolnień i ulg w opłacaniu czynszu za najem lokali mieszkalnych oraz zwolnień od wpłat na Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej (Dz.U. 1948, nr 49, poz. 374).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 1958 r. w sprawie zwolnień i ulg w opłacaniu czynszu za najem lokali mieszkalnych (Dz.U. 1958, nr 50, poz. 244).
- Uchwała Rady Ministrów nr 583 z dnia 9 lipca 1952 r. w sprawie dodatkowej powierzchni mieszkalnej (M.P. 1952, nr A-83, poz. 1326).
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1953 r. w sprawie kontroli wykorzystania lokali mieszkalnych (M.P. 1953, nr 75, poz. 895).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie praw lokatorów (t.j. Dz.U. 1936, nr 39, poz. 297).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. zmieniająca dekret o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz.U. 1950, nr 36, poz. 337).
- Ustawa z dnia 30 stycznia 1959 r. – Prawo lokalowe (Dz.U. 1959, nr 10, poz. 59; t.j. Dz.U. 1962, nr 47, poz. 227).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1958 r. o zmianie dekretu o najmie lokali (Dz.U. 1958, nr 35, poz. 155).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (Dz.U. 1974, nr 14, poz. 84; t.j. Dz.U. 1983, nr 11, poz. 55; t.j. Dz.U. 1987, nr 30, poz. 165).
- Zarządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 8 marca 1951 r. w sprawie zasad ustalania norm zaludnienia mieszkań (M.P. 1951, nr A-24, poz. 314).
- Zarządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 12 kwietnia 1958 r. w sprawie zasad ustalania norm zaludnienia mieszkań (M.P. 1958, nr 26, poz. 158).

Orzecznictwo

- Orzeczenie SN z dnia 17 grudnia 1946 r., III C 813/46, OSN(C) 1947, nr 3, poz. 76.
- Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 25 września 1948 r., C. Prez. 331/48, „Państwo i Prawo” 1949, z. 1.
- Wyrok SN z dnia 21 listopada 1950 r., C 345/50, „Państwo i Prawo” 1951, z. 4.
- Wyrok SN z dnia 15 października 1953 r., I-C-1288/53, „Państwo i Prawo” 1954, z. 3.

ABSTRACT

The article discusses the allocation of dwellings as an institution of the housing law in the People's Republic of Poland, which was established in 1944 and was solidified by 1959, eventually becoming a central institution, typical of the entire period of the People's Republic. The emergence of the allocation of dwellings was caused, on the one hand, by the housing situation in Poland after World War II, which the Manifesto of the Polish Committee of National Liberation described emphatically as “housing poverty” and, on the other hand, was shaped by the solutions present in the Soviet Union, or more broadly, in the housing law of the Eastern Bloc states. Thus, as a legal

institution, it became a part of the political transformation of Poland after World War II and of the housing policy implemented by the government of the People's Republic. The article deals with the following issues: the housing policy of the Soviet Union and the Eastern Bloc states, the housing situation in Poland after World War II, the emergence of the allocation of dwellings and its development until 1959. Furthermore, in the description of the allocation of dwellings as an institution, the following normative solutions, inherently connected with it, are discussed: allocation of dwellings as a source of a tenancy relation (distribution of apartments based on administrative law), housing standards, regulated rent, special protection of the tenant against termination of tenancy. The analysis leads to the conclusion that the origin of the institution should be sought in the Soviet Union, and that it fits into the realities of the communist regime and the transformation of the civil law present therein, i.e. publicization of private law, its instrumentalization and restrictions on private property.

Keywords: rent; allocation of dwellings; housing standards; regulated rent; People's Republic of Poland

ABSTRAKT

W artykule omówiony został kwaterunek jako instytucja prawa mieszkaniowego Polski Ludowej, która powstała w 1944 r., a następnie utrwaliła się do 1959 r., stając się ostatecznie instytucją centralną i zarazem charakterystyczną dla całego okresu Polski Ludowej. Powstanie kwaterunku uwarunkowane było z jednej strony sytuacją mieszkaniową Polski po II wojnie światowej, którą Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego określił dobitnie „nędzą mieszkaniową”, z drugiej zaś rozwiązaniami obecnymi w Związku Radzieckim czy też – szerzej – w prawie mieszkaniowym państw bloku wschodniego. Tym samym jako instytucja prawna wkomponowuje się on w przeobrażenia ustrojowe Polski po II wojnie światowej i w politykę mieszkaniową realizowaną przez władzę ludową. W artykule przedstawiono kolejno następujące zagadnienia: polityka mieszkaniowa Związku Radzieckiego i państw bloku wschodniego, sytuacja mieszkaniowa w Polsce po II wojnie światowej, powstanie kwaterunku i jego rozwój do 1959 r. W charakterystyce kwaterunku jako instytucji omówiono następujące rozwiązania normatywne, immanentnie z nim związane: przydział kwaterunkowy jako źródło stosunku najmu (administracyjnoprawna dystrybucja mieszkań), normy mieszkaniowe, czynsz reglamentowany, szczególna ochrona najemcy przed wypowiedzeniem najmu. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że rodowodu instytucji prawa mieszkaniowego należy poszukiwać w Związku Radzieckim oraz że wpisuje się ona w realia ustroju komunistycznego i przeobrażenia prawa cywilnego w nim obecne, a zatem w publicyzację prawa prywatnego, jego instrumentalizację oraz ograniczenia własności prywatnej.

Słowa kluczowe: najem; kwaterunek; normy mieszkaniowe; czynsz reglamentowany; Polska Ludowa