

Anna Fermus-Bobowiec

Uniwersytet Marii Curie Słodowskiej w Lublinie
e-mail: fermus@wp.pl

ORCID 0000-0003-3001-8829

DOI: 10.15290/mhi.2019.18.02.11

Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 1944–1956

ABSTRAKT

Trudna sytuacja mieszkaniowa w Polsce po II wojnie światowej wymagała interwencji państwa. Kwestia mieszkaniowa w warunkach dużego deficytu mieszkań stała się bowiem problemem ogólnospołecznym, którego rozwiązanie stanowiło istotny czynnik utrwalenia władzy ludowej. Nowe regulacje prawne, pochodzące z lat 1944–1956, pozostające w ścisłym związku z socjalistycznymi przeobrażeniami w Polsce, stworzyły system gospodarki mieszkaniowej poddany całkowicie kontroli państwa. Prezentowana problematyka wpisuje się w szersze zagadnienie instrumentalizacji prawa Polski Ludowej oraz publicyzacji prawa prywatnego przez administracyjno-prawną ingerencję w jego treści. Pozostaje także silnie powiązana z problematyką własności prywatnej w ustroju komunistycznym.

ABSTRACT

Legal instruments of housing policy in Poland 1944–1956

The difficult housing situation in Poland needed the state's intervention after World War II. The housing matter became a social problem due to the large deficit of dwellings. The solution to that problem was an important factor in the solidification of the People's Republic of Poland Government. New legal regulations from the years 1944–1956 remained closely linked to the socialist transformations in Poland and created a housing economy system which was completely controlled by the state. The presented matter fits into the wider issue of the instrumentalization of the law of the People's Republic of Poland and the publicization of the private law by the

administrative-legal interference in its content. Also, it remains strongly connected with the issue of private ownership in the communist system.

Słowa kluczowe: Polska Ludowa, polityka mieszkaniowa, najem mieszkań, budownictwo mieszkaniowe

Key words: Polish People's Republic, housing policy, lease of apartments, housing construction

Wprowadzenie

Zadaniem polityki mieszkaniowej jest z jednej strony badanie stosunków mieszkaniowych, a z drugiej – wskazywanie metod rozwiązywania zdiagnozowanych problemów mieszkaniowych¹, przede wszystkim w warunkach istniejącego deficytu mieszkań. Polityka mieszkaniowa będzie zatem ściśle powiązana z sytuacją mieszkaniową, przyjętymi rozwiązaniami ustrojowymi oraz całą polityką państwa, zwłaszcza społeczną i gospodarczą.

Po II wojnie światowej sytuacja mieszkaniowa w Polsce była bardzo trudna. Ukształtowała się ona pod wpływem trzech czynników:

- 1) zniszczeń wojennych;
- 2) zmian terytorialnych;
- 3) migracji ludności².

W miastach zniszczonych zostało ok. 370 mln m³ zasobów mieszkaniowych, tj. ok. 1 mln mieszkań, co stanowiło 22-24% zasobów mieszkaniowych z 1939 r. w granicach Polski z 1945 r. Zmiany terytorialne z kolei wpłynęły korzystnie na powojenną sytuację mieszkaniową. Ziemie odzyskane były bowiem bardziej zurbanizowane, o wyższym standardzie zasobów mieszkaniowych³. Tereny te zostały opuszczone przez ludność niemiecką i zasiedlone przez repatriantów oraz ludność z ziem dawnych. Migracji tej, która osiągnęła niespotykany dotąd zakres, towarzyszyła migracja ludności wiejskiej do miast⁴. W efekcie zmian terytorialnych i ruchów migracyjnych stan ludności w nowych granicach w 1946 r. wynosił 23,9 mln osób i był niższy o 8,1 mln w porównaniu ze stanem w 1939 r.⁵ Straty ludnościowe były przy tym większe niż ubytek zasobów mieszkaniowych, co sprawiło, że pomimo ogromnych strat wojennych nastąpiło

¹ A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987, s. 29.

² Z. Radwański, *Najem mieszkań w świetle publicznej gospodarki lokalami*, Warszawa 1961, s. 8.

³ A. Andrzejewski, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1918–1974*, Warszawa 1977, s. 132-133.

⁴ Z. Radwański, op. cit., s. 8.

⁵ A. Andrzejewski, *Sytuacja mieszkaniowa...*, s. 135.

obniżenie przeciętnego zaludnienia z 2 osób na izbę mieszkalną w 1939 r. do 1,7 osoby w 1946 r. Dane te jednak nie odzwierciedlają poważnego zróżnicowania sytuacji mieszkaniowej w poszczególnych regionach kraju i w miastach. W Warszawie uległo zniszczeniu 70% budynków, we Wrocławiu 65%, w Gdańsku 55%, w Łodzi 30%. Ponadto, wyraźnemu obniżeniu uległa jakość mieszkań, które wskutek braku remontów i konserwacji w okresie wojny, wymagały teraz pilnych napraw⁶.

Przed polityką mieszkaniową po II wojnie światowej stały zatem następujące zadania:

- 1) budowa nowych mieszkań;
- 2) rozdział istniejących zasobów mieszkaniowych w warunkach istniejącego deficytu⁷.

Sposób realizacji tych zadań pozostaje w ścisłym związku z socjalistycznymi przeobrażeniami państwa, wśród których, w kontekście prezentowanej problematyki, wymienić należy przede wszystkim znaczne ograniczenie własności prywatnej oraz wprowadzenie jednolitego planowego ujęcia procesu reprodukcji zasobów mieszkaniowych. Socjalistyczna gospodarka mieszkaniowa była planową działalnością państwa, polegającą na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych w sposób podporządkowany planowi centralnemu⁸.

Podstawowym instrumentem realizacji polityki mieszkaniowej stały się przepisy prawne regulujące organizację budownictwa mieszkaniowego oraz rozdział i korzystanie, zarówno z istniejących, jak i nowo powstających zasobów mieszkaniowych⁹. Prezentowana tematyka, jest przy tym interesująca, ponieważ wkomponowuje się doskonale w szersze zagadnienie instrumentalizacji prawa Polski Ludowej, wykorzystywanego do realizacji celów politycznych oraz publiczności prawa prywatnego poprzez władczą (administracyjną) ingerencję w jego treści¹⁰.

Artykuł obejmuje lata 1944–1956, których wyodrębnienie jest w pełni uzasadnione z punktu widzenia prowadzonej polityki mieszkaniowej, towarzyszących jej przekształceń ustrojowych, jak i zmian prawnych. W okresie tym wyróżnić można fazę wielosektorowej gospodarki mieszkaniowej realizowanej w warunkach odbudowy (1944–1948), która jednak wraz z wprowadzaniem metod gospodarki nakazowo-rozdzielczej przejdzie w fazę scentralizowaną

⁶ A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa, zagadnienia ekonomiczne i socjalne*, Warszawa 1959, s. 130-133. E. Ochendowski, *Prawo mieszkaniowe i polityka mieszkaniowa*, Toruń 1980, s. 25-26.

⁷ W. Brzeziński, *Prawo mieszkaniowe*, Warszawa 1953, s. 62; J. Frąckowiak, *Sytuacja prawna najemcy lokalu mieszkalnego oznaczonego w decyzji o przydziale*, Wrocław 1977, s. 13.

⁸ E. Ochendowski, op. cit., s. 11.

⁹ Ibidem, s. 13.

¹⁰ Szerzej por. J. Nowacki, *Prawo publiczne - prawo prywatne*, Katowice 1992, *passim*; Z. Radwański, *Prawo cywilne PRL*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” (dalej:CPH) 1995, t. XLVII, z. 1 i 2, s. 23-24, 25.

(1949–1956)¹¹. Dopiero przełom polityczny w październiku 1956 r. zapoczątkował okres tzw. nowej polityki mieszkaniowej, charakteryzującej się odejściem od dominującej roli państwa w gospodarce mieszkaniowej na rzecz wielosektorowości, przez państwo jednak kontrolowanej, w postaci spółdzielczego i zakładowego budownictwa mieszkaniowego oraz budownictwa indywidualnego domów jednorodzinnych¹².

1. Polska polityka mieszkaniowa w latach 1944–1956 i jej założenia

„Rozładowanie nędzy mieszkaniowej” w ramach programu odbudowy polskiej państwowości zapowiedział Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego w swoim Manifestie z dnia 21 lipca 1944 r.¹³ Niedługo później, 7 września 1944 r., Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego wydał dekret o komisjach mieszkaniowych¹⁴, który zapoczątkował wprowadzanie nowego systemu gospodarki mieszkaniowej, opartej na dominującej roli państwa. W ten sposób gospodarka mieszkaniowa stała się jednym z działów gospodarki, które najwcześniej zostały poddane kontroli państwa. Przeobrażenia w mieszkalnictwie rozpoczęły się przy tym równoległe z reformą rolną, co wskazuje jednoznacznie, iż waga zagadnienia z punktu widzenia zmian systemowych polityczno-ustrojowych i społeczno-gospodarczych była znacząca¹⁵.

W okresie odbudowy i likwidowania skutków wojny (1944–1948), pomimo wprowadzenia państwowej (administracyjnej) formy gospodarki lokalami mieszkalnymi, tolerowane były przez państwo i przez nie popierane inne niż państwowe formy aktywności, służące poprawie sytuacji mieszkaniowej w Polsce. Istniejący wtedy model polityki mieszkaniowej został oparty na trójsektorowości: państwo – spółdzielczość – inicjatywa prywatna¹⁶.

Państwo przypisało sobie zadanie przydziału mieszkań i ogólnego uregulowania poziomu czynszów¹⁷, włączając prywatne nieruchomości w prowadzo-

¹¹ W. Nieciński, *Czterdzieści pięć i dziewięć lat polityki mieszkaniowej w Polsce*, [w:] *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, red. L. Frąckiewicz, Warszawa 2005, s. 113; D. Jarosz, *Mieszkanie się należy... Studium z peerełowskich praktyk społecznych*, Warszawa 2010, s. 28-29, 35-36.

¹² W. Nieciński, op. cit., s. 113, 115; E. Ochendowski, op. cit., s. 33.

¹³ *Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego*, Załącznik do Dziennika Ustaw z 1944 r.

¹⁴ Dz. U. nr 4, poz. 18; dalej: dekret o komisjach mieszkaniowych.

¹⁵ I. Paczyńska, *Gospodarka mieszkaniowa a polityka państwa w warunkach przekształceń ustrojowych w Polsce w latach 1945–1950 na przykładzie Krakowa*, Kraków 1994, s. 8. Reformę rolną zapoczątkował dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. nr 4, poz. 17). Szerzej na temat przeprowadzenia reformy rolnej w Polsce Ludowej por. J. Jastrzębski, *Reforma rolna po II wojnie światowej. Ustawodawstwo państwa polskiego*, CPH 2018, t. LXX, z. 1, s. 120-149.

¹⁶ W. Nieciński, op. cit., s. 113.

¹⁷ M. Kaczorowski, *Początki polityki mieszkaniowej*, [w:] *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, red. L. Frąckiewicz, Warszawa 2005, s. 94.

ną przez siebie gospodarkę mieszkaniową¹⁸. Z kolei konieczność likwidowania skutków wojny przez odbudowę zniszczonych zasobów mieszkaniowych i budowę nowych zmusiło władzę do doraźnego, jak się potem okazało, zaangażowania w dzieło odbudowy inicjatyw innych, niż państwowe – w odbudowie kraju uczestniczyła, obroniona przed nacjonalizacją, spółdzielczość mieszkaniowa¹⁹, a z różnych form wsparcia korzystało także budownictwo prywatne.

Koniec lat czterdziestych i zakończenie planu odbudowy, czemu towarzyszyło wprowadzanie, wzorowanych na Związku Radzieckim, metod gospodarki nakazowo-rozdzielczej, doprowadziło do ostatecznego wyeliminowania z gospodarki mieszkaniowej podmiotów innych, niż państwowe. Zadanie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przyjęło na siebie wyłącznie państwo – budownictwo spółdzielcze i prywatne zostało zahamowane. Wyrazem tych tendencji było powstanie w 1948 r. Zakładu Osiedli Robotniczych, będącego scentralizowaną, państwową instytucją inwestorską w zakresie budownictwa mieszkaniowego²⁰.

Władza ludowa postawiła sobie bowiem za zadanie „sprawiedliwy rozdział niewystarczającej powierzchni mieszkalnej i poprawę warunków mieszkaniowych mas pracujących”²¹. Cel ten realizowany miał być poprzez: budownictwo mieszkaniowe oraz planową gospodarkę lokalami istniejącymi.

Ostatecznie zatem ukształtowany został model polityki mieszkaniowej oparty na dominacji państwa, realizowany w gospodarce nakazowo-rozdzielczej²². Państwo stało się zatem podstawowym realizatorem polityki mieszkaniowej i gwarantem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli²³.

Tak postawione cele władza ludowa realizowała przez regulacje prawne, oparte na następujących założeniach:

- 1) państwo jest dysponentem lokali mieszkalnych w budynkach stanowiących własność prywatną;
- 2) państwo dokonuje rozdziału zasobów mieszkaniowych;
- 3) państwo określa standardy mieszkaniowe (normy zaludnienia i normatywy mieszkaniowe);
- 4) państwo reguluje wysokość czynszu (czynsze reglamentowane);

¹⁸ I. Paczyńska, op. cit., s. 8.

¹⁹ M. Cesarski, *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań*, Warszawa 2013, s. 89.

²⁰ W. Nieciński, op. cit., s. 114.

²¹ Wytoczne Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 9 listopada 1950 r. w sprawie wykonywania dekretu o publicznej gospodarce lokalami i zapobiegania nadużyciom w sprawach kwaterunkowych (nr M.L. II-I-3830-1/50), [w:] J. Prokopczuk, *Publiczna gospodarka lokalami. Zbiór przepisów prawnych*, Warszawa 1956, s. 120.

²² J. Zapart, *Polityka mieszkaniowa w Polsce. Zarys przemian*, Wrocław 1999, s. 29; E. Kucharska-Stasiak, *Ewolucja modelu polityki mieszkaniowej w Polsce*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2008, t. 16, nr 1, s. 22.

²³ J. Zapart, op. cit., s. 29

- 5) stosunek najmu lokalu mieszkalnego jest stosunkiem trwałym, a państwo zapewnia szczególną ochronę najemcy przed pozbawieniem mieszkania;
- 6) państwo jest podmiotem odpowiedzialnym za rozwój budownictwa mieszkaniowego²⁴.

2. Państwo jako dysponent lokali mieszkalnych w budynkach stanowiących własność prywatną i podmiot dokonujący ich rozdziału

Pierwszym aktem prawnym regulującym w powojennej Polsce zagadnienie dysponowania i rozdziału mieszkań był wspomniany już dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych²⁵.

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 przez przejęcie całkowitej kontroli nad rozdziałem mieszkań, przy wyłączeniu prawa dysponowania lokalem mieszkalnym 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 rodzinnego wnioskodawcy, z wyraźnym zastrzeżeniem, że umowy o najem lokali zawarte z pominięciem komisji – są 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

²⁴ Ibidem.

²⁵ 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. nr 7, poz. 36), które regulowało kwestie powołania, organizacji i sposobu procedowania komisji mieszkaniowych.

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 mieszkania²⁶.

Komisjom mieszkaniowym przyszło działać w trudnych warunkach deficytu mieszkań i rosnącej liczby petentów wnioskujących o przydział. Nadmiar pracy sprawiał, że interesanci załatwiali sprawy mieszkaniowe nawet po kilka dni²⁷, do tego dochodziły liczne zażalenia na pracę komisji, zarówno w kwestiach *stricte* formalnych, jak i merytorycznych, zarzucające im nieuczciwość, czy też spekulację²⁸. Dodatkowym utrudnieniem w działalności komisji mieszkaniowych było jednoczesne realizowanie przydziałów także przez wojsko, urzędy bezpieczeństwa i milicję, co często doprowadzało do sytuacji istnienia dwóch konkurencyjnych przydziałów dla tego samego lokalu mieszkalnego²⁹.

W tej sytuacji, wobec wzrastającej krytyki sposobu rozwiązywania kwestii mieszkaniowych przez komisje mieszkaniowe³⁰, w ramach tzw. akcji usprawnienia gospodarki mieszkaniowej realizowanej od 10 czerwca 1945 r. do 31 lipca 1945 r., Biuro Kontroli Państwa przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej wydało zarządzenie zobowiązujące Prezydium Miejskich Rad Narodowych w miastach wojewódzkich i przemysłowych powyżej 50 tys. mieszkańców do powołania komisji dla kontroli i usprawnienia gospodarki mieszkaniowej, spośród członków rad narodowych, rad zakładowych, związków zawodowych, organizacji politycznych i innych stowarzyszeń społecznych. Miały one za zadanie „zbadać sprawność funkcjonowania komisji mieszkaniowych”, „przeprowadzić kontrolę w wydziałach mieszkaniowych (kwaterunkowych) zarządów miejskich z punktu widzenia prawidłowości, racjonalności i celowości dokonanych przydziałów mieszkań” oraz przeanalizować „konkretne skargi obywateli na postępowanie wydziałów mieszkaniowych i ich poszczególnych funkcjonariuszy”. Wyniki przeprowadzonej kontroli miały zostać przedłożone Miejskim Radom

²⁶ Orzeczenie Sądu Najwyższego z 17 grudnia 1946 r., III C 813/46, OSN(C) 1947/3/76.

²⁷ Archiwum Państwowe w Lublinie (dalej: APL), Akta miasta Lublina (dalej: AmL) 1944–1950, sygn. 179, pismo z dnia 12 października 1944 r. Naczelnika Wydziału Mieszkaniowego Miejskiej Rady Narodowej w Lublinie do Przewodniczącego Miejskiej Rady Narodowej, k. 7, 7v.

²⁸ I. Paczyńska, op. cit., s. 52.

²⁹ Ibidem, s. 52-53; APL, AmL 1944-1950, sygn. 13, pismo z dnia 12 listopada 1945 r. Stanisława Krzykały Wiceprezydenta Lublina do Wojewódzkiego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego w Lublinie, w którym prosi o informację dotyczącą zrealizowania przydziału przez tenże Urząd na mieszkanie wcześniej już objęte przydziałem Komisji Mieszkaniowej w Lublinie, k. 190.

³⁰ I. Paczyńska, op. cit., s. 53; APL, AmL 1944-1950, sygn. 179, pismo z dnia 14 listopada 1944 r. Przewodniczącego Wojewódzkiej Rady Narodowej w Lublinie do Przewodniczącego Miejskiej Rady Narodowej w Lublinie, k. 3; pismo z dnia 12 października 1944 r. Naczelnika Wydziału Mieszkaniowego Miejskiej Rady Narodowej w Lublinie do Przewodniczącego Miejskiej Rady Narodowej, k. 7, 7v; pismo Biura Kontroli Państwa przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej do delegatów wojewódzkich Biura Kontroli Państwa, do Przewodniczących Terenowych Rad Narodowych, k. 59-60.

Narodowym wraz z wnioskami „w przedmiocie uzdrowienia aparatu rozdzielnictwa mieszkań”, by „ustalone zasady zaopatrzenia ludu pracy w jasne i zdrowe mieszkania” były należycie przestrzegane³¹.

Cała akcja usprawnienia gospodarki mieszkaniowej prowadzona była pod szczególnym nadzorem Biura Kontroli Państwa przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej, której rady miejskie i wojewódzkie miały złożyć sprawozdania z wyników akcji³². Choć nie udało się ich odnaleźć, to przypuszczać należy, że przyczyniły się one do rychłej zmiany stanu prawnego i uchylecia dekretu o komisjach mieszkaniowych, który zastąpiony został dekretem z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu³³.

Modelowo, dekret ten kontynuował rozwiązania dotychczasowe, tj. administracyjnoprawną formę rozdziału lokali mieszkalnych, tym razem jednak pod 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 mieszkania³⁴. Z chwilą natomiast objęcia w posiadanie przydzielonego lokalu między właścicielem nieruchomości a osobą, której lokal przydzielono powstawał z mocy prawa stosunek najmu³⁵. Wszelkie umowy najmu lokalu, zawarte z naruszeniem przepisów dekretu o publicznej gospodarce lokalami, a zatem z pominięciem przydziału kwaterunkowego, były zabronione i obarczone sankcją nieważności³⁶. Oznaczało to zatem wyłączenie uprawnień właściciela nieruchomości w zakresie samego

³¹ APL, AmL 1944–1950, sygn. 179, pismo Biura Kontroli Państwa przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej do delegatów wojewódzkich Biura Kontroli Państwa, Do Przewodniczących Terenowych Rad Narodowych, k. 59-60.

³² Ibidem, k. 60.

³³ Dz. U. z 1946 r., nr 4, poz. 27, tekst jedn. Dz. U. z 1950, nr 36, poz. 343 z późn. 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 przez oznaczenie: w wersji tekstu jednolitego z 1950 r.

³⁴ Art. 5 ust. 1 dekretu o publicznej gospodarce lokalami oraz ten sam artykuł w wersji tekstu jednolitego z 1950r.

³⁵ 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.

³⁶ 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 nie mającej 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.

wyboru najemcy, nawiązania stosunku najmu i jego treści. Tym samym do stosunków najmu objętych dekretem nie znajdowała zastosowania wyrażona w art. 50 i 370 k.z. zasada, że dla ich powstania potrzebna jest zgodna wola stron³⁷. Rygoryzm tej instytucji, określonej przez Sąd Najwyższy „wprowadzeniem czynnika publicznego do stosunku najmu”³⁸, uzasadniany był potrzebą „racjonalnego wykorzystania uszczuplonego wskutek wojny zapasu lokali oraz planowego uregulowania publicznych potrzeb lokalowych”. Zakładano przy tym, że instytucja ta będzie 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”³⁹ oraz ograniczony terytorialnie. Początkowo bowiem publiczna gospodarka lokalami była stosowana w Warszawie, Łodzi, Gdańsku, Lublinie, Krakowie, Katowicach i Poznaniu⁴⁰. Rada Ministrów została jednak upoważniona do jej wprowadzania w drodze rozporządzenia w innych miejscowościach, z czego zresztą skwapliwie korzystała⁴¹. W rezultacie, do końca okresu prezentowanego w niniejszym opracowaniu, objęła ona swoim zasięgiem terytorium prawie całego państwa, stając się instytucją o powszechnym zastosowaniu⁴².

Z kolei publiczna kontrola najmu była instytucją łagodniejszą, która mogła zostać wprowadzona na podstawie uchwały właściwej rady narodowej⁴³. 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 nieważności⁴⁴.

Publiczna kontrola najmu nie ostała się jednak długo w prawie mieszkaniowym Polski Ludowej – została zniesiona już w 1950 r.⁴⁵, gdyż w praktyce to publiczna gospodarka lokalami była już wtedy centralną instytucją w zakresie 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 wskazywał jednocześnie kategorie osób, mające prawo uzyskania przydziału mieszkania. Przyjęte rozwiązania oparte zostały na założeniu ochrony

37 Uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25 września 1948 r., C. Prez. 331/48, „Państwo i Prawo” (dalej: PiP) 1949, z. 1, s. 120-122.

38 Ibidem.

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

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

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

42 J. Frąckowiak, op. cit., s. 15; Wykaz miejscowości objętych publiczną gospodarką lokalami oraz normy zaludnienia w nich obowiązujące, [w:] J. Prokopczuk, op. cit., s. 488-566.

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

44 Art. 21 lit. c) dekretu o publicznej gospodarce lokalami; E. Ochendowski, op. cit., s. 28.

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

interesów świata pracy, gdyż dostrzegano ścisły związek między realizacją planów gospodarczych a planowym rozdziałem zasobów mieszkaniowych⁴⁶. Zgodnie z art. 6 ust. 1 powołanego dekretu⁴⁷ o przydział mieszkania ubiegać się mogły: osoby, których zawód, wykonywana praca lub zajmowane stanowisko wymagała zamieszkania w mieście (osiedlu), a w szczególności: posłowie na Sejm, osoby zatrudnione we władzach, urzędach i instytucjach⁴⁸, osoby, których główną podstawą utrzymania był stosunek pracy, członkowie rad narodowych lub ich organów wykonawczych, wojskowi i funkcjonariusze służby bezpieczeństwa za zgodą właściwej władzy przełożonej, duchowni wyznań uznanych przez Państwo, osoby, których główną podstawą utrzymania była zawodowa twórczość albo działalność naukowa, oświatowa, artystyczna, literacka lub publicystyczna, osoby wykonujące wolny zawód, osoby prowadzące zakłady przemysłowe, handlowe i rzemieślnicze oraz uczniowie przemysłowi i terminatorzy, osoby prowadzące gospodarstwo rolne lub warzywniczko-ogrodnicze, osoby pobierające naukę w szkołach wyższych, średnich i zawodowych, inwalidzi wojenni i wojskowi oraz inne osoby, pobierające zaopatrzenie lub rentę z zakładów ubezpieczeń społecznych lub innych funduszy publicznych.

Jak nietrudno się domyślić, zagadnienie zasad rozdziału mieszkań było sferą szczególnego zainteresowania władzy ludowej, zwłaszcza, że zostało wkomponowane wraz z całą polityką mieszkaniową w plany intensywnego uprzemysłowienia kraju oparte na metodach gospodarki nakazowo-rozdzielczej⁴⁹.

Państwo rozbudowywało zatem system organów administracji właściwych w sprawach mieszkaniowych. Na mocy dekretu o publicznej gospodarce lokalami były to władze kwaterunkowe oraz komisje lokalowe (miejskie lub gminne) jako organy II instancji⁵⁰. Od 7 czerwca 1946 r. w strukturze organów pojawiła się Państwowa Komisja Lokalowa, która w trybie nadzoru mogła uchylić lub zmienić każdą decyzję władzy kwaterunkowej lub komisji lokalowej⁵¹. Została ona zniesiona dekretem z dnia 18 lutego 1955 r., którym zreorganizowano strukturę organów orzekających w sprawach publicznej gospodarki lokalami

⁴⁶ E. Ochendowski, op. cit., s. 41.

⁴⁷ Art. 6 ust. 1 dekretu o publicznej gospodarce lokalami w wersji tekstu jednolitego z 1950 r.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ W. Nieciński, op. cit., s. 114.

⁵⁰ Art. 24-26 dekretu o publicznej gospodarce lokalami.

⁵¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 maja 1946 r. w sprawie Państwowej Komisji Lokalowej i wojewódzkich komisji lokalowych (Dz. U. nr 24, poz. 157); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 1949 r. w sprawie organizacji, składu i sposobu postępowania Państwowej Komisji Lokalowej i wojewódzkich komisji lokalowych (Dz. U. nr 38, poz. 275); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1950 r. w sprawie organizacji, składu i sposobu postępowania Państwowej Komisji Lokalowej i wojewódzkich komisji lokalowych (Dz. U. nr 54, poz. 942).

w ten sposób, że organami orzekającymi w I instancji były nadal władze kwaterunkowe, w II instancji – powiatowe i miejskie komisje lokalowe. Natomiast wojewódzkie komisje lokalowe rozpatrywały w trybie nadzoru zażalenia na decyzje powiatowych (miejskich) komisji lokalowych, przy jednoczesnym zwierzchnim nadzorze ministra gospodarki komunalnej nad całością gospodarki mieszkaniowej⁵².

Z kolei, od sierpnia 1946 r. do końca 1947 r. nadzór nad działalnością władz kwaterunkowych i komisji lokalowych realizowany był także przez Nadzwyczajną Komisję Mieszkaniową przy Prezesie Rady Ministrów oraz podległe jej miejscowe Nadzwyczajne Komisje Mieszkaniowe⁵³, mające prawo rozpatrywania zażeń na działalność władz kwaterunkowych, kontroli ich działalności, a także orzekania o usunięciu z mieszkania osób uchylających się od pracy lub uprawiających spekulację i przydzielania opróżnionych mieszkań. Wszelkie zalecenia Nadzwyczajnych Komisji Mieszkaniowych były wiążące dla władz kwaterunkowych⁵⁴. Miały one prawo uchylić i zmienić każde orzeczenie o przydziale, zarówno władzy kwaterunkowej, jak i komisji mieszkaniowej⁵⁵, a Nadzwyczajnej Komisji Mieszkaniowej przy Prezesie Rady Ministrów nie wiązały nawet wyroki sądów⁵⁶. Zachowany, dość bogaty materiał archiwalny z działalności Nadzwyczajnych Komisji Mieszkaniowych, jako swego rodzaju „spec organów” w sprawach mieszkaniowych, pozwala stwierdzić, iż pomimo bardzo szerokich kompetencji, miejscowe Nadzwyczajne Komisje Mieszkaniowe były organami niewydolnymi, borykającymi się z deficytem mieszkań⁵⁷, brakami kadrowymi⁵⁸, korupcją

⁵² Dekret z 18 lutego 1955 r. o właściwości organów w zakresie publicznej gospodarki lokalami (Dz. U. nr 9, poz. 55).

⁵³ Dekret z dnia 8 sierpnia 1946 r. o Nadzwyczajnych Komisjach Mieszkaniowych (Dz. U. nr 37, poz. 229); dalej: dekret o Nadzwyczajnych Komisjach Mieszkaniowych. Dekret ten tracił moc 31 grudnia 1947 r., a zatem z założenia swojego miał mieć tylko czasowy charakter, w celu nadzoru i „uzdrowienia” zasad dystrybucji mieszkań w okresie odbudowy. Na podstawie przepisów dekretu zostało powołanych 70 miejscowych nadzwyczajnych Komisji Mieszkaniowych – Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN), Nadzwyczajna Komisja Mieszkaniowa (dalej: NKM), sygn. 7, Wykaz Miejskowych Nadzwyczajnych Komisji Mieszkaniowych, k. 3.

⁵⁴ Art. 5 dekretu o Nadzwyczajnych Komisjach Mieszkaniowych.

⁵⁵ AAN, NKM, sygn. 4, Protokół z posiedzenia Miejscowej Nadzwyczajnej Komisji Lokalowej w Gdyni z dnia 24 kwietnia 1947 r., k. 61; sygn. 31, pismo Miejscowej Nadzwyczajnej Komisji Lokalowej w Grudziądzu z dnia 13 listopada 1946 r. do Zarządu Miejskiego Wydział Kwaterunkowy, k. 49-51.

⁵⁶ AAN, NKM, sygn. 8, pismo z dnia 17 stycznia 1947 r. Dyrektora Biura Wykonawczego Nadzwyczajnej Komisji Mieszkaniowej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 1947 r. do Ministerstwa Sprawiedliwości, k. 3.

⁵⁷ Np. w Będzinie brakowało mieszkań do rozdysponowania - AAN, NKM, sygn. 21, pismo Miejscowej Nadzwyczajnej Komisji Mieszkaniowej w Będzinie z dnia 20 października 1947 r. do Nadzwyczajnej Komisji Mieszkaniowej przy Prezesie Rady Ministrów, k. 44.

⁵⁸ AAN, NKM, sygn. 56, pismo Miejscowej Nadzwyczajnej Komisji Mieszkaniowej w Lublinie z dnia 29 stycznia 1947 r. do Nadzwyczajnej Komisji Mieszkaniowej przy Prezesie Rady Ministrów, k. 25-26; sygn. 21, pismo Miejscowej Nadzwyczajnej Komisji Mieszkaniowej w Zgierzu z dnia 19 marca 1947 r. do Nadzwyczajnej Komisji Mieszkaniowej przy Prezesie Rady Ministrów, k. 55.

swoich członków⁵⁹. Przyszło im nadto funkcjonować w warunkach silnych sporów kompetencyjnych z władzami kwaterunkowymi⁶⁰. Większość z nich nie dotrwała do zakładanego końca ich istnienia 31 grudnia 1947 r., gdyż już od kwietnia tego roku zawieszały lub likwidowały swoją działalność⁶¹.

Struktura organów właściwych w sprawach mieszkaniowych, oparta na wyrażonej dwutorowości organów orzekających⁶², wywoływała więc pewien chaos kompetencyjny, stwarzając jednocześnie niepewność prawa. Było to zapewne działaniem zamierzonym, umożliwiającym władzy ludowej władczą ingerencję we wszystkie sprawy lokalowe, w każdym czasie.

3. Państwo jako podmiot określający standardy mieszkaniowe

Określanie standardów mieszkaniowych przez państwo przybrało formę norm zaludnienia oraz normatywów mieszkaniowych, które miały zapewnić planowe i celowe – odpowiadające interesom mas pracujących, gospodarowanie przestrzenią mieszkalną, niewystarczającą dla zaspokojenia wszystkich potrzeb.

W warunkach obecnego deficytu mieszkań, normy zaludnienia polegały na określeniu wielkości oddawanej do użytku powierzchni mieszkalnej w stosunku do liczby mieszkańców. W założeniu, były one dostosowywane do sytuacji mieszkaniowej w danej miejscowości, z uwzględnieniem istniejącej w niej struktury ludności⁶³. Stąd też początkowo nie określano ich na szczeblu centralnym,

⁵⁹ Odnaleźć można liczne przykłady wszczętych dochodzeń przeciwko członkom miejscowych Nadzwyczajnych Komisji Mieszkaniowych za przestępstwa popełnione w związku z urzędowaniem, a nawet wyroków skazujących – AAN, Urząd Rady Ministrów, sygn. 22.1/6, k. 49, 60, 66, 423-427. W wielu przypadkach ściganiem przestępstw popełnionych przez członków miejscowych Nadzwyczajnych Komisji Mieszkaniowych zajmowała się Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym – ibidem; D. Jarosz, op. cit., s. 175. Były to najczęściej przestępstwa zaliczane, według klasyfikacji przyjętej przez P. Fiedorczyka, do grupy gospodarczych przestępstw pracowniczych, a zwłaszcza przestępstwo działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego poprzez przekroczenie władzy lub niedopełnienie obowiązku (art. 286 k.k.), a także przyjmowania korzyści majątkowej (art. 290 k.k.) – P. Fiedorczyk, *Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym 1945–1954. Studium historycznoprawne*, Białystok 2002, s. 114-120.

⁶⁰ AAN, NKM, sygn. 56, pisma Miejscowej Nadzwyczajnej Komisji Mieszkaniowej w Piotrkowie z dnia 9 lipca i 29 lipca 1947 r. do Nadzwyczajnej Komisji Mieszkaniowej przy Prezesie Rady Ministrów, k. 33, 34; sygn. 21, pismo Wojewódzkiej Komisji Lokalowej w Rzeszowie z dnia 10 września 1947 r. do Ministerstwa Administracji Publicznej, k. 69.

⁶¹ AAN, NKM, sygn. 21, uchwały Nadzwyczajnej Komisji Mieszkaniowej przy Prezesie Rady Ministrów o likwidacji lub zawieszeniu poszczególnych miejscowych Nadzwyczajnych Komisji Mieszkaniowych, k. 9-11, 14-19, k. 25-28.

⁶² A. Machnikowska: *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1950*, Gdańsk 2008, s. 463-464.

⁶³ W. Brzeziński, op. cit., s. 84-85.

lecz kompetencję tę przyznano miejskim (gminnym) radom narodowym⁶⁴, które korzystały w tym zakresie z dość szerokiego zakresu autonomii⁶⁵.

Na mocy ustawy z dnia 20 lipca 1951 r., zmieniającej dekret o publicznej gospodarce lokalami, w celu ujednoczenia reguł ustalania norm zaludnienia przez rady narodowe, zobowiązano je do przestrzegania zasad określonych przez ministra gospodarki komunalnej w porozumieniu z ministrem zdrowia i przewodniczącym Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego⁶⁶. Wydatnie ograniczyło to kompetencje rad narodowych przez przepisy wykonawcze naczelných organów administracji państwowej⁶⁷. Ponadto, zostały wskazane jednoznacznie osoby, które należało uwzględniać, oprócz samego uprawnionego do przydziału, przy ustalaniu powierzchni mieszkaniowej zajmowanego lub przydzielanego pomieszczenia mieszkalnego. Byli to co do zasady członkowie rodziny najemcy, pozostający z nim we wspólnym gospodarstwie domowym⁶⁸.

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 mieszkań⁶⁹. Normy zaludnienia określne były w m² powierzchni użytkowej dla mieszkań odpowiadającym standardom stosowanym w nowym budownictwie mieszkaniowym⁷⁰, a dla mieszkań pozostałych, tj. wybudowanych w okresie przedwojennym i w czasie wojny – w m² powierzchni mieszkalnej. Powierzchnią użytkową mieszkania była całkowita wewnętrzna powierzchnia mieszkania przeznaczona na cele mieszkalne

⁶⁴ Art. 6 ust. 1 dekretu o publicznej gospodarce lokalami

⁶⁵ E. Ochendowski, *Zagadnienie norm zaludnienia mieszkań w przepisach o publicznej gospodarce lokalami*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1963, z 3, s. 26. Przyjmowane przez rady narodowe normy zaludnienia wynosiły, np. w Warszawie 10 m² na osobę, w Lublinie – 9 m², w Katowicach i w Chorzowie – 20 m² na osobę – AAN, NKM, sygn. 9, k. 1-2, 3, 4-5. 8. Z kolei w Krakowie – 10 m² na osobę – I. Paczyńska, op. cit., s. 70. Prawo do przyznania osobnej izby przysługiwało osobom, których praca zawodowa, społeczna lub publiczna uzasadniała zapewnienie specjalnych warunków mieszkaniowych. W Lublinie np. dotyczyło to lekarzy, felczerów, dentyistów, adwokatów, inżynierów, profesorów uniwersyteckich, innych osób na podstawie orzeczenia Prezydium Zarządu Miejskiego, a także osób chorych, na podstawie orzeczenia Komisji Lekarskiej –APL, AmL 1944–1950, sygn. 179, protokół z posiedzenia Miejskiej Rady Narodowej m. Lublina w dniu 3 kwietnia 1946 r., k. 70-71.

⁶⁶ Art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. zmieniająca dekret o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz. U. nr 36, poz. 337). Art. 7 ust. 1 dekretu o publicznej gospodarce lokalami w wersji tekstu jednolitego z 1950 r.

⁶⁷ E. Ochendowski, *Zagadnienie norm zaludnienia...*, s. 28.

⁶⁸ Art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. zmieniająca dekret o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz. U. nr 36, poz. 337). Art. 7 ust. 3 dekretu o publicznej gospodarce lokalami w wersji tekstu jednolitego z 1950 r.

⁶⁹ Monitor Polski z dnia 23 marca 1951 r. nr A-24, poz. 314.

⁷⁰ Chodziło o mieszkania wybudowane zgodnie z ustawą z dnia 3 lipca 1947 r. o normach i standardach budowlanych (Dz. U. nr 52, poz. 269); dalej: ustawa o normach i standardach budowlanych. Ustawa ta zastąpiona została następnie dekretem z dnia 4 marca 1953 r. o normach i Polskim Komitecie Normalizacyjnym (Dz. U. nr 15, poz. 61)

i pomocnicze, a powierzchnię mieszkalną definiowano jako sumę powierzchni izb z przeznaczenia mieszkalnych lub niemieszkalnych, ale użytkowanych na cele mieszkalne. Rady narodowe zobowiązane zostały ustalić normy podstawowe i normy dodatkowe. Te pierwsze określane były odrębnie dla dwóch kategorii osób, tj. dla osób mających prawo do przydziału mieszkania, określonych w 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 pozostali członkowie rodziny, którzy pozostawali we wspólnym gospodarstwie domowym (kategoria druga). Normy podstawowe dla mieszkań, które odpowiadały obowiązującym standardom wynosiły dla pierwszej kategorii osób od 9 do 12,5 m² powierzchni użytkowej, a dla drugiej kategorii – od 6 do 9 m². Z kolei w mieszkaniach (starych), które nie odpowiadały obowiązującym standardom – od 7 do 11 m² powierzchni mieszkalnej w przypadku osób z kategorii pierwszej i od 5 do 8 m² – w przypadku osób z kategorii drugiej⁷¹. Natomiast normy dodatkowe stanowiły dodatkową powierzchnię mieszkalną, którą uprawniony mógł zajmować ponad powierzchnię przysługującą mu na podstawie ogólnych norm mieszkaniowych. Uprawnienia do korzystania z dodatkowej powierzchni mogły zostać przyznane z tytułu szczególnych zasług dla Polski Ludowej, z tytułu prowadzenia w związku z pracą zawodową lub społeczną stałej twórczej działalności naukowej artystycznej, technicznej lub publicystycznej, jeśli działalność ta wymagała wykonywania systematycznej pracy w mieszkaniu, z tytułu zajmowania szczególnie odpowiedzialnych stanowisk kierowniczych w pracy zawodowej lub społecznej, ze względu na stan zdrowia⁷².

Zjawiskiem obecnym w gospodarce mieszkaniowej Polski Ludowej, a związanym ściśle z normami zaludnienia było dokwaterowywanie, czyli „zagęszczenie” lokali zajmowanych poniżej normy zaludnienia. Uprawnienie władz kwaterunkowych do dokwaterowywania wynikało wprost z przepisów regulujących normy zaludnienia oraz z art. 8 dekretu o publicznej gospodarce lokalami. Zgodnie z jego ust. 1 przepisy ustalające normę zaludnienia mieszkań uzyskiwały moc obowiązującą w terminie trzydziestu dni od daty podania ich do publicznej wiadomości. W terminie tym najemca miał prawo wprowadzić do części lokalu zaludnionej poniżej normy jako współnajemców osoby według własnego

⁷¹ Pkt 2, 4, 5, 8 i 9 zarządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 8 marca 1951 r. w sprawie zasad ustalania norm zaludnienia mieszkań (Monitor Polski z dnia 23 marca 1951 r. nr A-24, poz. 314).

⁷² §2 i § 3 uchwały Nr 583 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1952 r. w sprawie dodatkowej powierzchni mieszkalnej (Monitor Polski z dnia października 1952 r., nr A – 83, poz. 1326; sprostowanie błędu: Monitor Polski 1952., nr A – 100, poz. 1529).

wyboru spośród osób mających prawo do uzyskania przydziału. Jeżeli najemca nie uczynił tego w tym terminie, władza kwaterunkowa przeprowadzała sama dokwaterowanie, w drodze decyzji o przydziale⁷³.

Z kolei na potrzeby budownictwa mieszkaniowego, od 1947 r. rozpoczęło się tworzenie formalnych ram prawnych dla rozwoju standaryzacji, które przyjęły postać tzw. normatywów mieszkaniowych, określających stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, odnoszących się do przestrzeni mieszkalnej i użytkowej oraz wyposażenia budynków⁷⁴. Ustawą z dnia 3 lipca 1947 r. o normach i standardach budowlanych⁷⁵ dokonano normalizacji materiałów i elementów budowlanych oraz zdefiniowano standardy budowlane, przez określenie minimalnych i maksymalnych wymiarów powierzchni mieszkalnych i użytkowych oraz minimalnego i maksymalnego poziomu wyposażenia budynków. Normy i standardy budowlane ustanawiał Minister Odbudowy⁷⁶, który po raz pierwszy uczynił to w instrukcji z dnia 10 września 1947 r.⁷⁷ Za kategorie podstawowe uznano wtedy mieszkania o powierzchni użytkowej: 22 m² (pokój z wnęką kuchenną), 35 m² (pokój z kuchnią), 41 m² (dwa pokoje z kuchnią), 48 m² (trzy pokoje z kuchnią) oraz 58 m² (cztery pokoje z kuchnią), przy czym wielkość powierzchni mieszkalnej była proporcjonalna do liczby przewidywanych mieszkańców⁷⁸. Kolejne normatywy zostały zatwierdzone uchwałą Prezydium Rządu z dnia 6 lutego 1954 r.⁷⁹ Normatywne wielkości mieszkań zostały wtedy określone nieco bardziej elastycznie: 18-22 m² (pokój z wnęką kuchenną), 28-39 m² (pokój z kuchnią), 41-50 m² (dwa pokoje z kuchnią), 51-58 m² (trzy pokoje z kuchnią) oraz 59-66 m² (cztery pokoje z kuchnią)⁸⁰. W praktyce jednak, przyjmowano w budownictwie najniższe wskaźniki normatywne, a przeciętne mieszkanie budowane w Polsce na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych XX w. miało powierzchnię od 24 do 50 m²⁸¹.

4. Państwo jako podmiot regulujący wysokość czynszu

Na mocy dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych czynsze zostały zamrożone na

⁷³ Okólnik Nr 9 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 17 stycznia 1951 r. w sprawie przestrzegania przepisów dekretu o publicznej gospodarce lokalami (L.dz. 0/0/8/51), [w:] J. Prokopczuk, op. cit., s. 127.

⁷⁴ A. Nadolny, *Normatyw mieszkaniowy w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej o charakterze użytkowym z lat 1945–1968 na przykładzie Poznania*, „Architecturae et Artibus” 2010, z. 2, s. 43.

⁷⁵ Dz. U. nr 52, poz. 269.

⁷⁶ Art. 2 i 3 ustawy o normach i standardach budowlanych.

⁷⁷ A. Nadolny, op. cit., s. 44.

⁷⁸ D. Jarosz, op. cit., s. 44.

⁷⁹ M.P. nr 120, poz. 1688.

⁸⁰ D. Jarosz, op. cit., s. 44.

⁸¹ A. Nadolny, op. cit., s. 44

poziomie przedwojennym. Obowiązywał bowiem czynsz w wysokości przedwojennej, tj. według stawki z 1 września 1939 r.⁸² Na podwyżkę czynszu (komornego) i opłat dodatkowych zezwolenie wydawały komisje mieszkaniowe, jedynie w przypadkach uzasadnionych wysokością nakładów i remontów, dokonanych przez wynajmującego⁸³.

Dekret o publicznej gospodarce lokalami także zamroził czynsze za lokale mieszkalne na poziomie przedwojennym tak, jak to czynił dekret o komisjach mieszkaniowych⁸⁴, ale ten aspekt ochrony najemcy został poddany następnie przepisom dekretu z dnia 28 lipca 1948 r. o najmie lokali⁸⁵ i rozporządzeń wydanych na jego podstawie.

Zgodnie z tą regulacją najlichniesza grupa płaciła nadal czynsz w wysokości obowiązującej 1 września 1939 r., który zdewaluował się na tyle, że osiągał kwoty symboliczne⁸⁶. Byli to pracownicy najemni, także 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 pracującej⁸⁷. Lista najemców objęta „immunitetem czynszowym” została rozszerzona następnie 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 Mieszkaniowej⁸⁸.

W konsekwencji, krąg osób uprzywilejowanych był bardzo szeroki. Czynsz pełny pojawiał się jedynie wyjątkowo i dotyczył wąskiej grupy najemców, określanych mianem „inicjatywy prywatnej”⁸⁹.

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 lokalu⁹⁰. Jedynie za zgodą najemcy wynajmujący mógł pobierać dodatkowo

⁸² Art. 12 dekretu o komisjach mieszkaniowych.

⁸³ Por. art. 4 dekretu o komisjach mieszkaniowych.

⁸⁴ 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. nr 36, poz. 259). Z kolei art. 37 ust. 2 tego dekretu uchylił ustawę z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie praw lokatorów (tekst jedn. Dz. U. z 1936 r., nr 39, poz. 297).

⁸⁵ Dz. U. nr 36, poz. 259. Dekret ten był wielokrotnie nowelizowany i w okresie objętym niniejszym opracowaniem miał dwa teksty jednolite: z dnia 21 listopada 1950 r., Dz. U. 1950, nr 11, poz. 21 oraz z dnia 17 lipca 1953 r., Dz. U. 1953, nr 35, poz. 152. W dalszej części opracowania znajdują się przede wszystkim odwołania do tekstu pierwotnego oraz do testów jednolitych, co będzie przywoływane odpowiednio jako dekret o najmie oraz dekret o najmie w wersji tekstu jednolitego z danego roku.

⁸⁶ Z. Radwański: *Najem mieszkań...*, s. 95.

⁸⁷ Art. 3 ust. 1 i 2 dekretu o najmie.

⁸⁸ Dz. U. nr 49, poz. 374; por. § 2 i § 3 powołanego rozporządzenia.

⁸⁹ Z. Radwański: *Najem mieszkań...*, s. 97.

⁹⁰ Art. 11 dekretu o najmie oraz art. 12 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1958 r.

ponad czynsz kwoty stanowiące udział najemcy w pokrywaniu kosztów eksploatacji oraz bieżącego remontu⁹¹.

5. Państwo gwarantem ochrony najemcy przed pozbawieniem mieszkania

Początkowo, ochrona najemcy przez rozwiązaniem stosunku najmu, realizowana była na gruncie ustawy z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie praw lokatorów⁹², ograniczającej prawo wypowiedzania umów najmu przez wynajmującego do przypadków zaistnienia tzw. ważnych przyczyn, wśród których znalazły się m.in.: zaległość z zapłatą co najmniej dwóch następujących po sobie rat komornego oraz uporczywe lub rażące przekroczenie obowiązującego porządku domowego⁹³.

Następnie, ochrona najemcy w tym zakresie uregulowana została w dekrete z dnia 28 lipca 1948 r. o najmie lokali. Zasadą było powstanie stosunku najmu na czas nieoznaczony i możliwość odstąpienia od umowy przez wynajmującego wyłącznie z przyczyn uprawniających do odstąpienia bez wypowiedzenia, tj. gdy:

- 1) najemca używa rzeczy w sposób niezgodny z jej przeznaczeniem lub umową i mimo upomnienia nie przestaje jej używać w ten sposób, albo gdy zaniedbuje rzecz tak, że jest narażona na znaczne uszkodzenie, wreszcie gdy najemca pomieszczenia wykracza w sposób rażący i uporczywy przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu, albo gdy przez nieprzystoite zachowanie się wywołuje zgorszenie u innych mieszkańców lub sąsiadów;
- 2) najemca zalega z zapłatą czynszu co najmniej za dwa okresy płatności⁹⁴.

O ile przyczyna pierwsza miała nadzwyczajny charakter, to druga w świetle prowadzonej polityki czynszowej i symbolicznych niemalże stawek czynszu miała w praktyce niewielkie zastosowanie. Wypowiedzenie umowy najmu w innych przypadkach było na gruncie przepisów dekretu o najmie niedopuszczalne, a najem na czas oznaczony nie kończył się pomimo upływu terminu, na jaki był zawarty. Wyjątkowo jedynie, wynajmujący mógł rozwiązać umowę zawartą na

⁹¹ § 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. nr 49, poz. 375).

⁹² Dz. U. z 1936 r., nr 39, poz. 297.

⁹³ Szerzej por. art. 11 ustawy z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie praw lokatorów (tekst jedn. Dz. U. 1936, nr 39, poz. 297).

⁹⁴ Art. 14 dekretu o najmie lokalu, art. 16 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1953 r. w zw. z art. 382 i art. 388 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz. U. nr 82, poz. 598 z późn. zm.); (dalej: k.z.), którego przepisy o najmie lokali miały zastosowanie, o ile dekret o najmie lokali nie stanowił inaczej – art. 34 dekretu o najmie lokali.

czas określony, po upływie terminu jej obowiązywania, jeżeli ze szczególnych okoliczności wynikało, że strony nie zawarłyby umowy na czas nieokreślony⁹⁵.

Pozycja najemcy została ponadto dodatkowo wzmocniona ówczesną judykaturą Sądu Najwyższego, który dokonywał wykładni zagadnienia wypowiedzenia umów najmu przez wynajmujących właścicieli, a w konsekwencji eksmisji, przez pryzmat art. 3 Przepisów ogólnych prawa cywilnego⁹⁶. W wyroku z dnia 21 listopada 1950 r. (C 345/50) Sąd Najwyższy podkreślił, iż „jest zasadą współżycia społecznego w Państwie Ludowym, że każdy powinien popierać cele wytyczone przez Państwo. Jeżeli więc Państwo czyni szczególne starania, aby zaopatrzyć każdego w mieszkanie, nie może nikt wywoływać nowej potrzeby dlatego tylko, że służy mu prawo cywilne żądania eksmisji. Zasadą współżycia społecznego w Państwie Ludowym jest również zakaz wyzyskiwania jednostki przez jednostkę i pobieranie zysków bez pracy”⁹⁷. Z kolei w wyroku z dnia 15 października 1953 r. (I-C-1288/53) Sąd Najwyższy stwierdził, że uwzględnienie żądania eksmisji byłoby sprzeczne z zasadami współżycia społecznego w Państwie Ludowym, wobec istniejącego braku mieszkań, zwłaszcza, jeżeli najemcy nie będą mieli dokąd się wyprowadzić, a żądający eksmisji uzyskaliby w jej wyniku nadmierną przestrzeń mieszkaniową⁹⁸.

6. Państwo jako podmiot odpowiedzialny za rozwój budownictwa mieszkaniowego

W latach 1945–1949 podstawowym zadaniem polityki mieszkaniowej była odbudowa i naprawa budynków zniszczonych podczas wojny, oczywiście jeżeli się do tego nadawały. Zaangażowanie środków państwowych nie było jednak w tym zakresie duże wobec dominujących w tym okresie nakładów inwestycyjnych na gospodarkę⁹⁹. Strategia rozwoju gospodarczego wyraźną preferencją obejmowała bowiem inwestycje produkcyjne¹⁰⁰. W związku z powyższym, państwo dopuściło i popierało zarazem budownictwo osób fizycznych. Znalazło to wyraz w następujących aktach prawnych: w dekrete z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny¹⁰¹, w ustawie z dnia 2 czerwca 1947 r. o ulgach inwestycyjnych¹⁰² oraz w ustawie z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu

⁹⁵ Art. 15 dekretu o najmie lokali, art. 17 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1953 r.

⁹⁶ Dekret z dnia 12 listopada 1946 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz. U. Nr 67, poz. 369).

⁹⁷ PiP 1951, z. 4, s. 740-741.

⁹⁸ PiP 1954, z. 3, s. 553.

⁹⁹ E. Ochendowski, *Prawo mieszkaniowe...*, s. 26.

¹⁰⁰ E. Kucharska-Stasiak, op. cit., s. 22.

¹⁰¹ Tekst jedn. Dz. U. 1947, nr 37, poz. 181 ze zm.

¹⁰² Dz. U. nr 43, poz. 221.

budownictwa¹⁰³. Wprowadzone tymi przepisami rozwiązania prawne jako instrumenty polityki mieszkaniowej, które miały pobudzić inwestycje prywatne w gospodarce mieszkaniowej to: ulgi podatkowe, wyłączenie budynków gruntownie odbudowanych spod publicznej gospodarki lokalami i przepisów o reglamentacji czynszów najmu, wyłączenie spod przepisów o dogęszczaniu mieszkań o powierzchni użytkowej do 80 m² w domach budowanych i do 90 m² w domach odbudowywanych. Państwu chodziło zatem o przeznaczenie istniejących kapitałów prywatnych na inwestycje celowe gospodarczo i społecznie¹⁰⁴.

W odbudowę ze zniszczeń i uszkodzeń wojennych zaangażowana została także, obroniona przed nacjonalizacją, spółdzielczość mieszkaniowa, która uczestniczyła w odbudowie kraju przez odnowę zasobów własnych oraz przywracanie do użytkowania obiektów opuszczonych¹⁰⁵.

Spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe i prywatne w latach 1945–1947 było finansowane przede wszystkim przez Bank Gospodarstwa Krajowego¹⁰⁶. Daje się jednak zaobserwować, iż polityka kredytowania mieszkalnictwa stwarzała dogodniejsze warunki finansowe dla tych spółdzielni mieszkaniowych, które zaspokajały potrzeby mieszkaniowe pracowników najemnych niż dla spółdzielni budowlano – mieszkaniowych i spółdzielni administracyjno-mieszkaniowych, których działalność była ukierunkowana raczej na ludność lepiej sytuowaną¹⁰⁷.

Zasadnicza zmiana w polityce mieszkaniowej państwa nastąpiła w 1948 r., kiedy to opierając się na dekrete z 26 kwietnia 1948 r. powołano do życia Zakład Osiedli Robotniczych, tzw. ZOR¹⁰⁸, jako centralną organizację inwestorską i jego oddziały terenowe oraz zorganizowano przedsiębiorstwa budowlane na potrzeby budownictwa mieszkaniowego. Powołanie ZOR dało początek skrajnie centralistycznym tendencjom w polityce mieszkaniowej, opartej na dominującej roli państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych i na centralnym finansowaniu budownictwa mieszkaniowego.

Zadaniem ZOR było realizowanie planów inwestycyjnych w zakresie budownictwa mieszkaniowego dla ludności pracowniczej. Maciej Cesarski o efektach działalności ZOR pisze: „Osiedla budowane przez ZOR nie nawiązują na ogół do istniejących struktur urbanistycznych, nie są w nie wkomponowywane, dać bowiem mają początek miastu socjalistycznemu. Wzbogacają jednak, zwłaszcza mniejsze ośrodki miejskie, w uzbrojone i uporządkowane zespoły mieszkaniowe, w sumie nowoczesne stosunkowo dobrze utrzymane, nade wszystko dostępne

¹⁰³ Dz. U. nr 52, poz. 270.

¹⁰⁴ E. Ochendowski, *Prawo mieszkaniowe...*, s. 26; M. Cesarski, op. cit., s. 91.

¹⁰⁵ M. Cesarski, op. cit., s. 89.

¹⁰⁶ Ibidem, s. 91.

¹⁰⁷ Ibidem, s. 89.

¹⁰⁸ Dekret z dnia 26 kwietnia 1948 r. o Zakładzie Osiedli Robotniczych (Dz. U. nr 24, poz. 166).

dla ludności pracowniczej¹⁰⁹. Zakład Osiedli Robotniczych budował nowe osiedla przyfabryczne, zlokalizowane na obrzeżach miast (np. osiedle Dębiec w Poznaniu – dla Zakładów Cegielskiego, osiedle „Dąbrowskiego” w Rzeszowie – dla Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego – WSK, osiedle Raków w Częstochowie na potrzeby huty) lub w całkowitym oderwaniu od miasta, ale w sąsiedztwie nowo powstających ośrodków przemysłowych (np. Świdnik koło Lublina, czy Nowa Huta). Tereny peryferyjne uznawano bowiem za łatwiejsze do zabudowy, a budowę miast i osiedli podporządkowano lokalizacjom zakładów przemysłowych. Od 1953 r. rozpoczęło się z kolei wprowadzanie klasy robotniczej do centrów miast, co było z jednej strony efektem szukania oszczędności w inwestycjach mieszkaniowych, a z drugiej – rozbudowywania już istniejących w miastach zakładów przemysłowych¹¹⁰.

Podsumowanie

Instrumenty prawne prowadzonej w Polsce w latach 1944–1956 polityki mieszkaniowej służyły ewidentnie dwóm celom: uczynienia państwa podmiotem odpowiedzialnym za dystrybucję mieszkań oraz za stworzenie warunków, zapewniających trwałość nawiązanych stosunków najmu, a od 1948 r. – także podmiotem odpowiedzialnym za budownictwo mieszkaniowe.

Realizacja tych celów była możliwa przez wyłączenie mechanizmów rynkowych w zakresie najmu lokali mieszkalnych oraz przez znaczne ograniczenie prawa własności, którego wykonywanie podporządkowane zostało interesom państwa i sfer pracujących. Dla tych ostatnich, to państwo stało się gwarantem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Właścicielskie uprawnienie do dysponowania lokalem, określania zasad korzystania z niego, w tym wysokości czynszów, zostało wyłączone i zastąpione administracyjną formą dystrybucji mieszkań, państwową kontrolą korzystania z nich, reglamentacją czynszów oraz gwarancjami trwałości nawiązanego stosunku najmu wobec zdecydowanego ograniczenia uprawnienia wynajmującego do jednostronnego rozwiązania stosunku najmu. Przy formalnym istnieniu własności prywatnej doszło zatem do zjawiska określonego w doktrynie mianem „pośredniej nacjonalizacji”¹¹¹, gdzie rola prywatnych właścicieli nieruchomości sprowadzona została do funkcji administratora¹¹². W tym kontekście pojawia się wręcz pytanie, czy przy tak szerokiej

¹⁰⁹ M. Ciesarski, op. cit., s. 91.

¹¹⁰ D. Jarosz, op. cit., s. 37.

¹¹¹ A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 214.

¹¹² Jak słusznie zauważa A. Lityński, ówczesne regulacje prawne znacznie wykroczyły poza ramy ochrony lokatorów z okresu II Rzeczypospolitej, pozbawiając właściciela budynku prawa wynajmowania lokali; A. Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2013, s. 216.

ingerencji administracyjnej w sferę stosunków mieszkaniowych, stosunek najmu nie zatracił swojego cywilnoprawnego charakteru? W ówczesnej doktrynie pojawiały się bowiem poglądy, iż stał się on instytucją prawa administracyjnego, a nawet poszukiwano dla niego nowego ujęcia normatywnego w postaci stosunku organizacji gospodarczej, zbliżonego do spółki, a pojmowanego jako wspólnota interesów osób zajmujących lokale i właściciela, których wspólnym celem jest utrzymanie nieruchomości w należytych stanie¹¹³.

Mechanizmy rynkowe wyłączone zostały także w budownictwie mieszkaniowym, które podporządkowane zostało państwowym planom gospodarczym, a w konsekwencji potrzebom mieszkaniowym ludności pracującej w nowo powstających zakładach przemysłowych.

Rozluźnienie tej tendencji nastąpiło od 1957 r. i zostało zapoczątkowane ustawą z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki mieszkaniowej domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych¹¹⁴. Oznaczało to dopuszczenie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez zamieszkiwanie własne w domach jednorodzinnych, a zatem i przez budowanie tychże domów, stanowiących własność osobistą, bez obawy przed „dokwaterowaniem” najemców. Pojawiła się także możliwość finansowania budownictwa z własnych środków mieszkańców, którą to formę oferowały spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego¹¹⁵.

Nie zmienia to jednak faktu, że rozluźnienie, o którym mowa, było w pełni kontrolowane przez państwo, a oparcie polityki mieszkaniowej lat 1944 – 1956 na modelu dominacji państwa, skorelowanego zresztą z przewagą regulacji administracyjnoprawnej w zakresie najmu mieszkań, utrzymało się do końca istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jako państwa totalitarnego, które co do zasady musiało panować nad wszystkim i w którym zapewnienie mieszkania stało się jednym z instrumentów budowania poparcia politycznego, przy zastosowaniu prostego mechanizmu – państwo „daje” tym, którzy je respektują. Dopiero wraz z transformacją ustrojową mógł rozpocząć się zatem proces przejścia gospodarki mieszkaniowej do modelu rynkowego, opartego na regulacji cywilnoprawnej.

¹¹³ Z. Radwański, *Najem lokali w świetle przepisów kodeksu cywilnego a prawo lokalowe*, PiP 1966, z. 2, s. 216-217; J. Gwiazdomorski, „Najem” lokali jako problem kodyfikacyjny, PiP 1956, z. 4, s. 652-677; J. Skąpski, *Zagadnienia cywilistyczne prawa lokalowego*, „Nowe Prawo” 1957, nr 7-8, s. 32-33.

¹¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. 1962, nr 47, poz. 228; L. Myczkowski: *Prawo lokalowe*, Warszawa 1977, s. 9.

¹¹⁵ Por. art. 1 ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki mieszkaniowej domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych (tekst jedn. Dz. U. 1962, nr 47, poz. 228).

Bibliografia

Akty prawne

- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. nr 4, poz. 17).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych (Dz. U. nr 4, poz. 18).
- Dekret z 18 lutego 1955 r. o właściwości organów w zakresie publicznej gospodarki lokalami (Dz. U. nr 9, poz. 55).
- Dekret z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz. U. 1946, nr 4, poz. 27, tekst jedn. Dz. U. 1950, nr 36, poz. 343 z późn. zm).
- Dekret z dnia 26 kwietnia 1948 r. o Zakładzie Osiedli Robotniczych (Dz. U. nr 24, poz. 166).
- Dekret z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (tekst jedn. Dz. U. 1947, nr 37, poz. 181 ze zm.).
- Dekret z dnia 28 lipca 1948 r. o najmie lokali (Dz. U. nr 36, poz. 259; tekst jedn. Dz. U. z 1950, nr 11, poz. 21; Dz. U. 1953, nr 35, poz. 152; Dz. U. 1958, nr 50, poz. 243).
- Dekret z dnia 4 marca 1953 r. o normach i Polskim Komitecie Normalizacyjnym (Dz. U. nr 15, poz. 61).
- Dekret z dnia 8 sierpnia 1946 r. o Nadzwyczajnych Komisjach Mieszkaniowych (Dz. U. nr 37, poz. 229).
- Dekret z dnia z dnia 12 listopada 1946 r. Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz. U. nr 67, poz. 369).
- Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, Załącznik do Dziennika Ustaw z 1944 r.
- 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. nr 7, poz. 36).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 1949 r. w sprawie organizacji, składu i sposobu postępowania Państwowej Komisji Lokalowej i wojewódzkich komisji lokalowych (Dz. U. nr 38, poz. 275). Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1950 r. w sprawie organizacji, składu i sposobu postępowania Państwowej Komisji Lokalowej i wojewódzkich komisji lokalowych (Dz. U. nr 54, poz. 942).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 maja 1946 r. w sprawie Państwowej Komisji Lokalowej i wojewódzkich komisji lokalowych (Dz. U. nr 24, poz. 157).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1933 r. - Kodeks zobowiązań (Dz. U. nr 82, poz. 598 z późn. zm.).

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 1958 r. w sprawie zwolnień i ulg w opłaceniu czynszu za najem lokali mieszkalnych (Dz. U. nr 50, poz. 244).
- 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. nr 49, poz. 375).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 1948 r. w sprawie zwolnień i ulg w opłaceniu czynszu za najem lokali mieszkalnych oraz zwolnień od wpłat na Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej (Dz. U. nr 49, poz. 374).
- Uchwała nr 70 Prezydium Rządu z dnia 6 lutego 1954 r. w sprawie zatwierdzenia normatywów projektowania dla budownictwa mieszkaniowego (Monitor Polski nr 120, poz. 1688).
- Uchwała nr 583 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1952 r. w sprawie dodatkowej powierzchni mieszkalnej (Monitor Polski z dnia października 1952 r., nr A – 83, poz. 1326; sprostowanie błędu: Monitor Polski z 1952 r., nr A – 100, poz. 1529).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie praw lokatorów (tekst jedn. Dz. U. 1936, nr 39, poz. 297).
- Ustawa z dnia 2 czerwca 1947 r. o ulgach inwestycyjnych (Dz. U. nr 43, poz. 221).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. zmieniająca dekret o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz. U. nr 36, poz. 337).
- Ustawa z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki mieszkaniowej domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych (tekst jedn. Dz. U. 1962, nr 47, poz. 228).
- Ustawa z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki mieszkaniowej domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych (tekst jedn. Dz. U. 1962, nr 47, poz. 228).
- Ustawa z dnia 3 lipca 1947 r. o normach i standardach budowlanych (Dz. U. nr 52, poz. 269).
- Ustawa z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa (Dz. U. nr 52, poz. 270).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1958 r. o zmianie dekretu o najmie lokali (Dz. U. nr 35, poz. 155).
- Zarządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 8 marca 1951 r. w sprawie zasad ustalania norm zaludnienia mieszkań (Monitor Polski z dnia 23 marca 1951 r. nr A-24, poz. 314).

Orzecznictwo

- Orzeczenie Sądu Najwyższego z 17 grudnia 1946 r., III C 813/46, OSN(C) 1947/3/76.
- Uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25 września 1948 r., C. Prez. 331/48, „Państwo i Prawo”, 1949, z.1, s. 120 – 122.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 1950 r., C 345/50, „Państwo i Prawo” 1951, z. 4, s. 740 – 741.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 1953 r., I-C-1288/53, „Państwo i Prawo” 1954, z. 3, s. 553.

Archiwalia

- Archiwum Państwowe w Lublinie, Akta miasta Lublina 1944–1950, sygn. 13, 179.
Archiwum Akt Nowych: Nadzwyczajna Komisja Mieszkaniowa, sygn. 4, 7, 8, 9, 21, 31, 56.
Urząd Rady Ministrów, sygn. 22.1/6

Literatura

- Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987.
Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa, zagadnienia ekonomiczne i socjalne*, Warszawa 1959.
Andrzejewski A., *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1918–1974*, Warszawa 1977.
Brzeziński W., *Prawo mieszkaniowe*, Warszawa 1953.
Cesarski M., *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań*, Warszawa 2013.
Fiedorczyk, P., *Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym 1945–1954. Studium historycznoprawne*, Białystok 2002.
Frąckowiak J., *Sytuacja prawna najemcy lokalu mieszkalnego oznaczonego w decyzji o przydziale*, Wrocław 1977.
Gwiazdomorski J., „Najem” lokali jako problem kodyfikacyjny, „Państwo i Prawo” 1956, z. 4, s. 652-677.
Jarosz D., *Mieszkanie się należy ... Studium z peerelowskich praktyk społecznych*, Warszawa 2010.
Jastrzębski J., *Reforma rolna po II wojnie światowej. Ustawodawstwo państwa polskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2018, t. LXX, z. 1, s. 111-151.
Kaczorowski M., *Początki polityki mieszkaniowej*, [w:] *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, red. L. Frąckiewicz, Warszawa 2005.
Kucharska – Stasiak E., *Ewolucja modelu polityki mieszkaniowej w Polsce*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2008, t. 16, nr 1, s. 21-36.
Lityński A., *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2013.
Machnikowska A., *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1950*, Gdańsk 2008.
Myczkowski L., *Prawo lokalowe*, Warszawa 1977.
Nadolny A., *Normatyw mieszkaniowy w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej o charakterze uzupełniającym z lat 1945–1968 na przykładzie Poznania*, „Architecturae et Artibus” 2010, z. 2, s. 42-51.
Nieciuński W., *Czterdzieści pięć i dziewięć lat polityki mieszkaniowej w Polsce*, [w:] *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, red. L. Frąckiewicz, Warszawa 2005, s. 113 – 121.
Nowacki J., *Prawo publiczne-prawo prywatne*, Katowice 1992.
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, z. 3, s. 25-38.

- 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 lokali w świetle przepisów kodeksu cywilnego a prawo lokalowe*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 2, s. 216-230.
- Radwański Z., *Najem mieszkań w świetle publicznej gospodarki lokalami*, Warszawa 1961.
- Radwański Z., *Prawo cywilne PRL*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1995, t. XLVII, z. 1 i 2, s. 23-31.
- Skąpski J., *Zagadnienia cywilistyczne prawa lokalowego*, „Nowe Prawo” 1957, nr 7-8, s. 32-51.
- Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969.
- Zapart J., *Polityka mieszkaniowa w Polsce. Zarys przemian*, Wrocław 1999.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie rozwiązań normatywnych, za pomocą których władza ludowa realizowała politykę mieszkaniową w latach 1944–1956. Okres ten charakteryzuje się tworzeniem takich regulacji prawnych, które zapewniały państwu dominującą rolę w gospodarce mieszkaniowej. Można zaobserwować zatem daleko posuniętą instrumentalizację prawa mieszkaniowego, wykorzystywanego do realizacji celów politycznych. W artykule zostają omówione kolejno następujące zagadnienia: dysponowanie lokalami mieszkalnymi i ich rozdziału, określanie standardów mieszkaniowych, regulowanie wysokości czynszu, zapewnienie najemcy szczególnej ochrony przed pozbawieniem mieszkania, rozwój budownictwa mieszkaniowego. Przeprowadzona analiza doprowadzi do wniosku, iż w prezentowanym okresie państwo stało się jedynym podmiotem odpowiedzialnym za zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Z kolei przepisy prawne, które zapewniły mu dominującą pozycję w tej sferze, doprowadziły do wyłączenia mechanizmów rynkowych w zakresie najmu lokali mieszkalnych i znacznego ograniczenia prawa własności.

SUMMARY

Legal instruments of housing policy in Poland 1944–1956

The article aims at presenting the normative solutions which were used by authorities to implement the housing policy in 1944–1956. This period is characterized by the drafting of such legal regulations which provided the state with a dominant role in the housing sector. Therefore, one can observe the far-reaching instrumentalization of housing law used in the implementation of policy objectives. The article deals with

the following issues: the disposition of dwellings and their distribution, specifying the housing standards, regulation of the rental rate, providing the tenant with specific protection from apartment deprivation, and the development of housing construction. The performed analysis leads to the conclusion that in the presented period the state was the sole entity responsible for the fulfillment of housing needs. However, the legal regulations which gave the state the dominant position, excluded the market mechanisms of the lease of apartments and significantly limited property rights.