

DOMINIKA CENDROWICZ

Uniwersytet Wrocławski
dominika.cendrowicz@uwr.edu.pl
ORCID: 0000-0002-2358-7188

Socjalistyczna gospodarka mieszkaniowa jako zadanie administracji państwowej w okresie Polski Ludowej

Słowa kluczowe: socjalizm, mieszkalnictwo, socjalistyczna gospodarka mieszkaniowa, normatywy mieszkaniowe, PRL

SOCIALIST HOUSING MANAGEMENT AS AN ADMINISTRATIVE TASK IN THE PERIOD OF THE POLISH PEOPLE'S REPUBLIC

Abstract

The model of socialist housing policy in Poland, which was shaped in the post-war period, changed as a result of the transformation associated with the political system after 1989. The aim of the publication is to identify and analyse the legal regulations on the organisation and tasks of the state administration in the field of housing management in the years 1944–1989. The characteristics of the housing situation in the Polish People's Republic and the model of the socialist housing economy, influenced by the patterns coming from the Soviet Union, will be presented. Conclusions will be formulated on the tasks of the state administration in satisfying the housing needs of citizens in the Polish People's Republic.

Keywords: socialism, housing, socialist housing management, construction standards, Polish People's Republic

Wprowadzenie

Prawo do mieszkania jako szczególnego rodzaju dobra ekonomicznego podlega różnorodnym regulacjom prawnym w wielu krajach, w tym także o charakterze ponadpaństwowym, stanowiąc fundament praw człowieka zaliczanych

do praw socjalnych drugiej generacji¹. W idei prawa do mieszkania nie chodzi jednak o posiadanie przez obywateli roszczenia o dostarczenie im mieszkania, ale o prawo do mieszkania, które powszechnie uznawane jest za spełniające akceptowalne standardy². Mieszkanie stanowi dobro zaspokajające podstawową potrzebę ludzką, za którą uważane jest schronienie. Jego posiadanie sprzyja rozwojowi człowieka, wręcz decyduje o jego istnieniu, zaspokajając przy tym także inne jego potrzeby (na przykład poczucie bezpieczeństwa)³. Kwestia mieszkaniowa w Polsce od zawsze pozostawała zagadnieniem trudnym i złożonym, podlegającym dodatkowo różnym czynnikom, jak na przykład koncepcja polityki mieszkaniowej państwa⁴. Obecnie przyszłość mieszkalnictwa w Polsce nie wygląda optymistycznie. Występujący w kraju deficyt mieszkaniowy, brak wystarczającej liczby mieszkań na wynajem, standard lokali mieszkalnych w ramach gminnego zasobu mieszkaniowego, wysokie raty kredytów mieszkaniowych, koszty najmu, inflacja, ubóstwo, a ostatnio także kryzys energetyczny stanowią realne zagrożenie dla wykluczenia mieszkaniowego znacznej części społeczeństwa, a w skrajnych przypadkach mogą prowadzić do bezdomności. Również trwający kryzys uchodźczy związany z wojną na Ukrainie zwiększa zapotrzebowanie na zadania związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych obywateli, z uwzględnieniem sytuacji osób, które przybyły na terytorium Polski w poszukiwaniu schronienia przed trwającą na Ukrainie wojną⁵.

Kwestia mieszkaniowa w Polsce stanowiła już jednak istotny problem także w przeszłości. Tuż po odzyskaniu przez kraj w 1918 roku niepodległości, złą sytuację mieszkaniową ludności utrzymywały zniszczenia wojenne, występująca w wielu regionach kraju bieda, przeludnienie i zacofanie na wsi, ubóstwo i bezdomność (na przykład szacuje się, że w połowie lat trzydziestych XX wieku w samej tylko Warszawie żyło około 20 tys. osób bezdomnych)⁶. Natomiast po drugiej wojnie światowej panująca początkowo sytuacja mieszkaniowa była następstwem zniszczeń wojennych, zmian terytorialnych i migracji ludności⁷, zaś polityka mieszkaniowa w latach 1944–1989 pozostawała pod wpływem ideologii

¹ M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 21 n.

² H. Izdebski, *Konstytucyjny obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli — miejsce i rola gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 7–8, s. 170.

³ T. Markowski, D. Sikora-Fernandez, *Publiczny wymiar zasobów mieszkaniowych*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2, s. 36.

⁴ A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987, s. 29.

⁵ Zob. m.in. M. Milert, K. Nowak, B. Sroka, *Kwestia mieszkaniowa a kryzys uchodźczy. Wspólne wyzwania i rozwiązania dla równoważenia sektora mieszkalnictwa w Polsce*, Warszawa-Kraków 2022, s. 7 n.

⁶ W. Dobrzański, *Opieka mieszkaniowa jako zadanie państwa i samorządów*, „Praca i Opieka Społeczna” 1929, nr 1, s. 7.

⁷ A. Fermus-Bobowiec, *Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 1944–1956*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 18, 2019, z. 2, s. 242.

płynącej z ZSRR⁸. Poczyniona uwaga skłania do refleksji na temat stanu mieszkalnictwa w Polsce i roli administracji publicznej w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli także w przeszłości. Jest to cenne spojrzenie badawcze, a odniesienie się do historycznoprawnych uwarunkowań gospodarki mieszkaniowej w okresie Polski Ludowej pozwoli na udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaką rolę określone instytucje czy też normy prawne zajmowały wśród sfer aktywności administracji państwowej w zakresie zadań dotyczących gospodarki mieszkaniowej. Publikacja stawia za cel wyodrębnienie i analizę regulacji prawnych odnoszących się do organizacji i zadań administracji państwowej w kontekście gospodarki mieszkaniowej w latach 1944–1989. Przedstawiona zostanie charakterystyka sytuacji mieszkaniowej w PRL i model socjalistycznej gospodarki mieszkaniowej. Sformułowane zostaną wnioski na temat zadań administracji państwowej w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli w latach 1944–1989.

Sytuacja mieszkaniowa w Polsce Ludowej w latach 1944–1989

Okres drugiej wojny światowej pozostawił po sobie niewyobrażalne zniszczenia w infrastrukturze mieszkaniowej kraju, powodując, że wiele osób straciło dach nad głową. Szacuje się, że Polska w wyniku działań wojennych i zmiany granic utraciła około 2 mln mieszkań⁹.

Zniszczenia wojenne wystąpiły w skali dotąd niespotykanej. Dotknęły przede wszystkim zabudowę miast i osiedli [...]. Największe straty, jeśli chodzi o masę zniszczonych budynków, poniósł Kołobrzeg — 80%; Warszawa — 75%; Stargard — 70%; Wrocław i Grudziądz — 65%; oraz Gdańsk — 55% [...]. Łącznie w miastach i na wsi zostało zniszczonych około 1,6 mln mieszkań. Odpowiadało to 22–24% zasobów mieszkaniowych znajdujących się na obszarze Polski¹⁰.

Spowodowało to, że do najważniejszych wyzwań po drugiej wojnie światowej należała budowa nowych mieszkań i rozdział już istniejących zasobów mieszkaniowych w warunkach panującego deficytu¹¹. Dopiero w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku nastąpił dający się zauważyć wzrost liczby powstających w kraju mieszkań, co wiązało się z rozwojem spółdzielni budownictwa mieszkaniowego¹². Budowane mieszkania miały jednak niski standard (na

⁸ A. Kubów, *Zmiany w polityce mieszkaniowej w Polsce. Wybrane problemy*, „Nauki Społeczne” 2012, nr 1, s. 44.

⁹ A. Andrzejewski, *op. cit.*, s. 137.

¹⁰ *Ibidem*, s. 138.

¹¹ E. Ochendowski, *Prawo mieszkaniowe i polityka mieszkaniowa*, Toruń 1980, s. 11.

¹² Zob. Dział II ustawy z dnia 17 lutego 1961 roku o spółdzielniach i ich związkach (Dz.U. z 1961 r. Nr 12, poz. 61).

przykład ciemne kuchnie, obniżone stropy, mały metraż itp.)¹³. Spośród krajów bloku wschodniego sytuacja mieszkaniowa w kraju w latach pięćdziesiątych była jednak korzystniejsza niż na przykład w ówczesnej Jugosławii, Rumunii i ZSRR¹⁴, a tym, co wyróżniało Polskę na tle innych państw bloku socjalistycznego, była własność prywatna znacznej części zasobów mieszkaniowych w kraju¹⁵. W latach siedemdziesiątych XX wieku nastąpił rozwój budownictwa mieszkaniowego w ramach technologii wielkopłytywowej, jednak już w latach osiemdziesiątych zmniejszyła się liczba oddawanych do użytku mieszkań i miał miejsce poważny kryzys mieszkaniowy¹⁶.

Model socjalistycznej gospodarki mieszkaniowej w Polsce Ludowej

W latach siedemdziesiątych XX wieku w krajowej literaturze prawa administracyjnego dokonano uogólnienia zagadnień systemu socjalistycznej gospodarki mieszkaniowej, wyróżniając następujące jej modele: dotacyjny i akumulacyjny. Zdaniem Witolda Niecińskiego istota tego pierwszego sprowadzała się do finansowania gospodarki mieszkaniowej z funduszy społecznych i kierowania nią za pomocą metod administracyjnych. W modelu tym istniał scentralizowany system alokacji i akumulacji środków przeznaczanych na gospodarkę mieszkaniową i rozdział mieszkań w oparciu o ich reglamentację. W modelu akumulacyjnym zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ludności było odpłatne oraz istniała różnorodność źródeł akumulacji, które tworzyły środki własne obywateli i fundusze publiczne. Na podstawie tych dwóch skrajnych modeli wyróżniano administracyjno-dotacyjny i akumulacyjno-interwencyjny system gospodarki mieszkaniowej¹⁷.

W Polsce po zakończeniu drugiej wojny światowej polityka mieszkaniowa znajdowała się pod silnym wpływem ideologii płynących ze Związku Radzieckiego. W radzieckiej myśli politycznej mieszkanie uznawane było za szczególne dobro społeczne, podkreślano wręcz, że system administracji

¹³ S. Ciok, D. Ilnicki, *Przestrzenne i czasowe zróżnicowanie budownictwa mieszkaniowego w Polsce*, [w:] *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*, red. P. Churski, Warszawa 2018 („Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 183), s. 334–336.

¹⁴ M. Frąckowiak, *Potrzeby jako czynnik wyznaczający rozmiary budownictwa mieszkaniowego w Polsce w latach 1970–1990*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 18, 1981, z. 2, s. 73.

¹⁵ A. Muzioł-Węclawowicz, *Problemy mieszkaniowe Polaków a polska polityka mieszkaniowa*, [w:] *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, red. M. Salomon, A. Muzioł-Węclawowicz, Warszawa 2015, s. 21.

¹⁶ S. Ciok, D. Ilnicki, *op. cit.*, s. 334–336.

¹⁷ W. Nieciński, *O systemach socjalistycznej gospodarki mieszkaniowej*, Warszawa 1974, s. 114.

mieszkaniowej w ZSRR zbudowany jest na zasadzie wewnętrznej jedności administracji politycznej i gospodarczej, która znajduje wyraz zarówno w kompetencjach organów władzy, jak i w jedności organizacyjnej całego systemu, który nie zna podziału na organy „rządowe” i „samorządowe”, jakie istnieją w krajach określanych mianem burżuazyjnych¹⁸. W polskim modelu polityki mieszkaniowej dominowała na wzór radziecki centralizacja, negowano skuteczność mechanizmów wolnorynkowych¹⁹, funkcjonowały normatywy mieszkaniowe²⁰, a występujące w latach 1944–1956 dokwaterowywanie i silne uzależnienie rozwoju gospodarki mieszkaniowej od potrzeb innych gałęzi gospodarki narodowej i sytuacji ekonomicznej kraju zbliżały ją do obowiązującego w ZSRR systemu administracyjno-dotacyjnego²¹. Przyjęcie takiego modelu polityki mieszkaniowej spowodowało, że do połowy lat pięćdziesiątych XX wieku nastąpiło całkowite upaństwowienie zasobów mieszkaniowych w kraju. Dopiero w drugiej połowie lat pięćdziesiątych XX wieku władze państwowe przyjęły model polityki mieszkaniowej, w którym występowało spółdzielcze budownictwo wielorodzinne oraz indywidualne budownictwo jednorodzinne²². W początkowym okresie po drugiej wojnie światowej dążono do wprowadzenia administracyjno-dotacyjnego systemu gospodarki mieszkaniowej, aby następnie zmierzać do przyjęcia systemu akumulacyjno-interwencyjnego, zachowującego różnorodne formy własności mieszkań²³.

Organizacja i zadania administracji państwowej w zakresie gospodarki mieszkaniowej w okresie Polski Ludowej

Pierwszym aktem prawnym w powojennej Polsce, który poruszał zagadnienie dysponowania i rozdziału mieszkań, był dekret PKWN z dnia 7 września 1944 roku o komisjach mieszkaniowych²⁴. Jego mocą powołano komisje mieszkaniowe, które miały za zadanie regulować sposób zajmowania pomieszczeń

¹⁸ H.J. Berman, *Soviet property in law and in plan (with special reference to municipal house and planning)*, „University of Pennsylvania Law Review” 98, 1948, nr 3, s. 342.

¹⁹ M. Frąckowiak, *op. cit.*, s. 108.

²⁰ Zob. m.in. uchwałę nr 70 Prezydium Rządu z dnia 6 lutego 1954 roku w sprawie zatwierdzenia normatywów projektowania dla budownictwa mieszkaniowego (M.P. z 1948 r. Nr 120, poz. 1688); uchwałę nr 364 Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1959 roku w sprawie zatwierdzenia normatywów projektowania dla budownictwa mieszkaniowego (M.P. z 1959 r. Nr 81, poz. 422).

²¹ I. Piwońska, *Dokwaterowanie jako temat listów do władz w latach 1945–1956 (komunikat z badań)*, „Polska 1944–45/1989. Studia i Materiały” 10, 2010, s. 124.

²² A. Kubów, *op. cit.*, s. 44.

²³ E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 16–21.

²⁴ Dekret PKWN z dnia 7 września 1944 roku o komisjach mieszkaniowych (Dz.U. z 1944 r. Nr 4, poz. 18).

mieszkalnych. Zgodnie z art. 5 lit. a i lit. e d.k.m. podstawową formą prawną działania komisji mieszkaniowych w zakresie przyznanych jej kompetencji były orzeczenia, od których w ciągu trzech dni od daty ogłoszenia, a w wypadku nieobecności przy ogłoszeniu orzeczenia — od daty doręczenia, służyło odwołanie za pośrednictwem komisji do sądu grodzkiego. Zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 1948 roku orzeczenie komisji mieszkaniowej o przydziale lokalu uznawane było za skuteczne w stosunku do każdego i nie-dopuszczalna w związku z tym była skarga sądowa w trybie art. 567 Kodeksu postępowania cywilnego²⁵ o zwolnienie mieszkania od egzekucji wszczętej na podstawie takiego orzeczenia²⁶.

Kolejno dekretem z dnia 21 grudnia 1945 roku o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu²⁷ nastąpiło przekazanie kompetencji do szczegółowego określenia kwestii norm zaludnienia z komisji mieszkaniowych na rzecz rad narodowych oraz przyznanie tym drugim znacznej autonomii przy regulowaniu tego problemu²⁸. Dekret wyłączał swobodę zawierania umów najmu poza wyjątkami przewidzianymi w art. 3 d.p.g.m., z chwilą wprowadzenia jego postanowień w danej miejscowości, a także przewidywał oddanie pod przymusową gospodarkę lokalami mieszkań o więcej niż pięciu izbach i wprowadzał publiczną gospodarkę lokalami mieszkalnymi i użytkowymi. W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreślano, że wprowadzenie czynnika publicznego do stosunków najmu wyłączało zasadę wyrażoną w art. 50 i 370 Kodeksu zobowiązań²⁹, zgodnie z którą dla powstania stosunku najmu potrzebna jest zgoda stron, ponieważ zgodnie z art. 5 ust. 1 d.p.g.m., poza wyjątkami wynikającymi z treści dekretu, prawo zajmowania samodzielnego mieszkania lub lokalu użytkowego w całości lub części przysługuje jedynie na podstawie przydziału kwaterunkowego, wydanego przez właściwą władzę kwaterunkową, której zakres działania określa art. 25 d.p.g.m. Początkowo funkcje władz kwaterunkowych pełniły zarządy miejskie i gminne, później zaś prezydja miejskich (gminnych) rad narodowych. Przydział kwaterunkowy przyjmował formę decyzji administracyjnej, a dodatkowo podkreślono w przepisach d.p.g.m., że zawarte w nim uregulowania mają charakter tymczasowy³⁰.

²⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 roku — Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1932 r. Nr 112, poz. 934 ze zm.).

²⁶ Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 1948 roku, III C 1041/46, OSN 1949, nr 1, poz. 9.

²⁷ Dekret z dnia 21 grudnia 1945 roku o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz.U. z 1950 r. Nr 36, poz. 343), dalej: d.p.g.m.

²⁸ E. Ochendowski, *Zagadnienie norm zaludnienia mieszkań w przepisach o publicznej gospodarce lokalami*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 25, 1963, z. 3, s. 26.

²⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1933 roku — Kodeks zobowiązań (Dz.U. z 1933 r. Nr 30, poz. 681).

³⁰ A. Bobowiec, *Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 1944–1956*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 18, 2019, z. 2, s. 52.

Po drugiej wojnie światowej administracja państwowa w Polsce przechodziła kilka faz rozwoju, a ich wyrazem było między innymi wprowadzenie do układu administracyjnego scentralizowanych organów administracji państwowej, którymi były rady narodowe³¹. Ich organizację i zakres działania określała początkowo ustawa z dnia 13 września 1944 roku³², a następnie nawiązująca już do wzorców radzieckich ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej³³. Poczyniona uwaga jest istotna, bowiem zawarte w d.p.g.m. postanowienia skłaniają do refleksji na temat roli rad narodowych w realizacji zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej. Aby omówić rolę rad narodowych w realizacji zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej, warto między innymi odwołać się do przepisów zarządzenia Ministra Gospodarki z dnia 29 maja 1965 roku w sprawie organizacji i trybu działania komisji do spraw koordynacji rozdziału mieszkań³⁴, którymi uregulowano kwestie związane z trybem przyznawania mieszkań pozostających w zasobie rad narodowych oraz określono zakres działania komisji zajmujących się koordynacją ich rozdziału³⁵. W treści zarządzenia postanowiono, że komisje mieszkaniowe przy rozpatrywaniu wniosków o przydział mieszkań pozostających w dyspozycji rad narodowych powinny kierować się zasadami ich przydziału określonymi w uchwale o ich powołaniu. Kompetencję do uchwalania przedmiotowych uchwał przyznano prezydiom rad narodowych miast i osiedli, na których terenie działania obowiązywała publiczna gospodarka lokalami³⁶.

Dnia 7 czerwca 1946 roku utworzona została Państwowa Komisja Lokalowa, która w trybie nadzoru mogła uchylić lub zmienić każdą decyzję władzy kwaterek lub komisji lokalowej³⁷. Natomiast na mocy dekretu z 26 kwietnia 1948 roku³⁸ powołano Zakład Osiedli Robotniczych³⁹, będący organem inwestorskim o zasięgu ogólnokrajowym. Wraz z utworzeniem ZOR nastąpiła likwidacja występującego jeszcze wówczas względnego liberalizmu mieszkaniowego⁴⁰, co wynikało między innymi z treści zadań powierzonych ZOR do wykonywania.

³¹ Zob. *Rady Narodowe. Wykład o ustroju i komentarz do ustawy*, red. K. Biskupski, J. Starościan, Warszawa 1946.

³² Ustawa z dnia 13 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. z 1944 r. Nr 5, poz. 22).

³³ Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130).

³⁴ Zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 29 maja 1965 roku w sprawie organizacji i trybu działania komisji do spraw koordynacji rozdziału mieszkań (M.P. z 1965 r. Nr 27, poz. 149), dalej: z.k.r.m.

³⁵ Zob. § 4 z.k.r.m.

³⁶ Zob. § 1 i § 5 ust. 1 z.k.r.m.

³⁷ A. Fermus-Bobowiec, *op. cit.*, s. 259.

³⁸ Dekret z dnia 26 kwietnia 1948 roku o Zakładzie Osiedli Robotniczych (Dz.U. z 1948 r. Nr 24, poz. 166), dalej: d.z.o.r.

³⁹ Dalej: ZOR.

⁴⁰ Zob. J. Cegielski, *Przełom w budownictwie mieszkaniowym. Zakład Osiedli Robotniczych w latach 1948–1955*, Warszawa 1983.

Do zadań ZOR należały między innymi realizacja czynności związanych z budownictwem społecznych osiedli i mieszkań pracowniczych czy prowadzenie akcji budownictwa pracowniczego finansowanego ze środków przeznaczonych na ten cel w państwowym planie inwestycyjnym⁴¹. Organizacyjnie ZOR podlegał ministrowi odbudowy⁴², który stanowił władzę naczelną w zakresie planowego zagospodarowania przestrzennego kraju, a swoje zadania wykonywał przy pomocy Ministerstwa Odbudowy, które zostało utworzone dekretem z dnia 24 maja 1945 roku⁴³. W 1949 roku miała już jednak miejsce likwidacja Ministerstwa Odbudowy, które zastąpiono Ministerstwem Budownictwa⁴⁴. Kolejne zmiany w strukturze administracji państwowej odpowiedzialnej za sprawy budownictwa mieszkaniowego miały miejsce w związku z przyjęciem ustawy z dnia 30 grudnia 1950 roku o organizacji władz i instytucji w dziedzinie budownictwa⁴⁵, kiedy to na mocy jej art. 5 utworzono Komitet ds. Urbanistyki i Architektury przy Prezesie Rady Ministrów. Już jednak w 1960 roku Komitet został przekształcony w Komitet Budownictwa, Urbanistyki i Architektury⁴⁶. W celu dalszego usprawnienia działalności organów administracji państwowej w sferze gospodarki mieszkaniowej i budownictwa uchwalona została ustawa z dnia 25 lutego 1964 roku o zmianach w organizacji i zakresie działania naczelných organów administracji państwowej w dziedzinie budownictwa i planowania przestrzennego⁴⁷. Omawiając strukturę organów administracji państwowej właściwych w sprawach gospodarki mieszkaniowej, warto jeszcze wspomnieć o roli Rady Ministrów, która między innymi wydawała uchwały w sprawie zasad realizacji i finansowania budownictwa mieszkaniowego⁴⁸.

Kolejno należy wskazać, że Rada Ministrów w połowie lat pięćdziesiątych XX wieku wprowadziła publiczną gospodarkę lokalami mieszkalnymi w wielu miejscowościach na terenie kraju⁴⁹. Gospodarce tej poddano budynki i lokale

⁴¹ Zob. art. 2 d.z.o.r.

⁴² W. Korzeniewski, *Mieszkanie społeczne najpotrzebniejsze. Wczoraj i dziś*, „Problemy Rozwoju Miast” 2009, nr 1–2, s. 56.

⁴³ Dekret z dnia 24 maja 1945 roku o utworzeniu Ministerstwa Odbudowy (Dz.U. z 1945 r. Nr 21, poz. 123).

⁴⁴ Zob. ustawę z dnia 27 kwietnia 1949 roku o utworzeniu urzędu Ministra Budownictwa (Dz.U. z 1949 r. Nr 30, poz. 216).

⁴⁵ Ustawa z dnia 30 grudnia 1950 roku o organizacji władz i instytucji w dziedzinie budownictwa (Dz.U. z 1950 r. Nr 58, poz. 523 ze zm.).

⁴⁶ Zob. art. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku o przekształceniu Komitetu do spraw Urbanistyki i Architektury w Komitet Budownictwa, Urbanistyki i Architektury (Dz.U. z 1960 r. Nr 29, poz. 164).

⁴⁷ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 roku o zmianach w organizacji i zakresie działania naczelných organów administracji państwowej w dziedzinie budownictwa i planowania przestrzennego (Dz.U. z 1964 r. Nr 8, poz. 49 ze zm.).

⁴⁸ Zob. m.in. uchwałę nr 268 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1982 roku w sprawie zasad realizacji i finansowania budownictwa mieszkaniowego (M.P. z 1983 r. Nr 4, poz. 24).

⁴⁹ E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 31.

wybudowane lub odbudowane po drugiej wojnie światowej, z wyjątkiem domów jednorodzinnych mających nie więcej niż pięć izb mieszkalnych i zamieszkałych przez właścicieli, na mocy przepisów ustawy z dnia 21 lutego 1951 roku o budynkach i lokalach nowo wybudowanych lub odbudowanych⁵⁰. Zakres lokali poddanych publicznej gospodarce mieszkaniowej został ograniczony dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 28 maja 1957 roku o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych⁵¹. Dalsze istotne zmiany w zakresie gospodarki mieszkaniowej miały miejsce w latach 1959–1970⁵², a ich wyrazem było przyjęcie ustawy z dnia 30 stycznia 1959 roku — Prawo lokalowe⁵³. Znalazły one również wyraz w uchwale nr 123 Rady Ministrów z dnia 22 maja 1965 roku w sprawie zasad przydziału mieszkań w latach 1966–1970⁵⁴, w której treści uznano, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli będzie mogło odbywać się głównie w drodze angażowania ich środków własnych w budownictwo mieszkaniowe przy znacznie rozszerzonej pomocy państwa. Budownictwo spółdzielcze miało od tej pory pełnić ważną rolę w rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

Również okres po 1970 roku przyniósł pewne zmiany w zakresie gospodarki mieszkaniowej władz publicznych, a ich wyrazem była uchwała VI Zjazdu PZPR z grudnia 1971 roku, która zobowiązała Radę Ministrów do opracowania programu dalszej poprawy sytuacji mieszkaniowej obywateli i przedstawienia go na posiedzeniu plenarnym KC PZPR. Tendencje te znalazły odzwierciedlenie w uchwale sejmu z dnia 19 października 1972 roku o perspektywicznym programie mieszkaniowym⁵⁵. W tym czasie miało również miejsce uchwalenie ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 roku — Prawo lokalowe⁵⁶, którą wprowadzono administracyjnoprawną reglamentację w zakresie dystrybucji lokali, określając ją jednak nie mianem publicznej gospodarki lokalami, ale szczególnym trybem najmu lokali i budynków. Istota obu instytucji pozostawała jednak taka sama. Należy podkreślić, że nowe prawo lokalowe nie przewidywało już możliwości dokwaterowania współnajemcy do mieszkania niedostatecznie zaludnionego. Jego postanowieniami rozszerzono dopuszczalność przeprowadzenia zamiany lokali

⁵⁰ Ustawa z dnia 21 lutego 1951 roku o budynkach i lokalach nowo wybudowanych lub odbudowanych (Dz.U. z 1951 r. Nr 10, poz. 75).

⁵¹ Ustawa z dnia 28 maja 1957 roku o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych (Dz.U. z 1957 r. Nr 31, poz. 131).

⁵² E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 33.

⁵³ Ustawa z dnia 30 stycznia 1959 roku — Prawo lokalowe (Dz.U. z 1959 r. Nr 10, poz. 59).

⁵⁴ Uchwała nr 123 Rady Ministrów z dnia 22 maja 1965 roku w sprawie zasad przydziału mieszkań w latach 1966–1970 (M.P. z 1965 r. Nr 27, poz. 134).

⁵⁵ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 19 października 1972 roku o perspektywicznym programie mieszkaniowym (M.P. z 1972 r. Nr 48, poz. 258).

⁵⁶ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 roku — Prawo lokalowe (Dz.U. z 1974 r. Nr 14, poz. 84).

mieszkalnych, utrzymując przy tym obowiązek ponoszenia opłat w przypadku uzyskania w wyniku zamiany lokalu o wyższym standardzie technicznym bądź większym metrażu, co jest istotne dla charakterystyki zmian regulacji prawnych w zakresie gospodarki mieszkaniowej w okresie lat siedemdziesiątych⁵⁷.

Należy zauważyć, że w drugiej połowie lat osiemdziesiątych XX wieku zaczęto odchodzić od centralistycznego modelu zarządzania budownictwem mieszkaniowym, w którym stosowano system nakazowo-rozdzielczy⁵⁸, zaś istotne zmiany w zakresie spraw związanych z gospodarką mieszkaniową państwa przyniosła transformacja ustrojowa z 1989 roku. W latach osiemdziesiątych następowały pewne zmiany w zakresie regulacji prawa lokalowego⁵⁹, przy czym wciąż obowiązywał centralistyczny system zarządzania gospodarką mieszkaniową, niesprzyjający indywidualnym inicjatywom w zakresie budownictwa mieszkaniowego, co prowadziło do kryzysu mieszkaniowego w kraju⁶⁰. Dopiero w wyniku transformacji ustrojowej nastąpiło urynkowienie, wycofywanie się władz państwowych z bezpośredniej interwencji w sprawy gospodarki mieszkaniowej i przekazanie licznych kompetencji w zakresie mieszkalnictwa reaktywowanym w 1990 roku gminom, które według szacunków przejęły około 2 mln mieszkań po państwowych przedsiębiorstwach mieszkaniowych⁶¹.

Wnioski

Z przedstawionych rozważań wynika, że zadania administracji państwowej w zakresie gospodarki mieszkaniowej w okresie Polski Ludowej polegały głównie na dokonywaniu w formie administracyjnoprawnej rozdziału lokali mieszkalnych, określaniu standardów mieszkaniowych, ustalaniu norm zaludnienia oraz normatywów mieszkaniowych, a w początkowym okresie także na dokwaterowywaniu osób i rodzin do mieszkań dostatecznie „niedoludnionych”. Zwłaszcza w latach 1950–1956 istota tych zadań cechowała się wysokim reżimem dystrybucji i korzystania z lokali mieszkalnych. W latach osiemdziesiątych przyjęty model gospodarki mieszkaniowej doprowadził do silnego kryzysu mieszkaniowego. Dopiero rezygnacja z prawie monopolistycznej pozycji państwa w sferze budownictwa mieszkaniowego ludności i przejście do systemu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przy włączeniu środków własnych obywateli przyniosły pierwsze

⁵⁷ E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 39.

⁵⁸ S. Ciok, D. Ilnicki, *op. cit.*, s. 334–336.

⁵⁹ Zob. ustawę z dnia 3 grudnia 1982 roku o zmianie ustawy — Prawo lokalowe (Dz.U. z 1982 r. Nr 37, poz. 244).

⁶⁰ L. Coudroy de Lille, *Housing in the Polish People's Republic: From "deficit" to "crisis"*, „Le Mouvement Social” 245, 2013, nr 4, s. 111 n.

⁶¹ A. Polak, *Rola samorządów gminnych w prowadzeniu polityki mieszkaniowej w okresie transformacji ustrojowej*, „Rocznik Żyrardowski” 8, 2010, s. 246.

zmiany regulacji prawnych w zakresie gospodarki mieszkaniowej, a także poprawę stanu mieszkalnictwa w kraju⁶².

Porównując zadania administracji państwowej okresu Polski Ludowej w zakresie gospodarki mieszkaniowej z tymi, które administracja publiczna realizuje po 1989 roku, należy podkreślić, że nastąpiła jakościowa zmiana modelu polityki mieszkaniowej. Zmiana ustroju funkcjonowania mieszkalnictwa miała na celu, z jednej strony, „odrodzenie się mechanizmów rynkowych stymulujących decyzje mieszkaniowe i powstanie rynku mieszkaniowego, z drugiej — wsparcie środkami publicznymi procesu przekształcania się potrzeb mieszkaniowych w efektywny popyt na mieszkania”⁶³. W wyniku transformacji ustrojowej za podstawowy podmiot lokalnej polityki mieszkaniowej została uznana gmina, na którą zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁶⁴ nałożony został obowiązek realizacji zadań w zakresie gminnej gospodarki mieszkaniowej. Do celów gminnej polityki mieszkaniowej należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej zgodnie z ich własnymi preferencjami, dążeniami i możliwościami finansowymi. Warto zauważyć, że gmina może to zadanie wykonywać samodzielnie, tworząc i utrzymując gminny zasób mieszkaniowy⁶⁵, lub w inny sposób, na przykład za pośrednictwem społecznych agencji najmu, o których mowa w art. 22a ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 roku o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa⁶⁶. Narzędziem lokalnej polityki mieszkaniowej w gminie są również wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy⁶⁷, czy też strategie rozwoju mieszkalnictwa. Należy jednak podkreślić, że gminy napotykały na ograniczenia we wdrażaniu zawartych w nich postanowień, wynikające na przykład ze stanu ich zasobów mieszkaniowych lub możliwości finansowych⁶⁸.

Mając to na uwadze, należy podkreślić, że słuszne pozostają spostrzeżenia wyrażone w Narodowym Programie Mieszkaniowym przyjętym uchwałą Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 roku, zgodnie z którymi „zaległości mieszkaniowe [w Polsce — D.C.] mają charakter problemu pokoleniowego”⁶⁹. Wymaga to ze strony ustawodawcy działań uwzględniających rozwój nowego

⁶² E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 41.

⁶³ I. Herbst, *Potrzeby mieszkaniowe w Polsce. Dostęp do mieszkania w kontekście polityki prorodzinnej*, Warszawa 2013, s. 7.

⁶⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 2229).

⁶⁵ Zob. art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 172), dalej: u.o.p.l.

⁶⁶ Ustawa z dnia 26 października 1995 roku o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 2224).

⁶⁷ Zob. art. 21 u.o.p.l.

⁶⁸ B. Kotarba, *Uwarunkowania polityki publicznej na poziomie lokalnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 9, s. 22.

⁶⁹ Uchwała Rady Ministrów nr 115/2016 z dnia 27 września 2016 roku w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, <https://www.gov.pl/attachment/7793dbba-5063-491c-9b98-196b5fe469f0> (dostęp: 17.01.2023).

budownictwa mieszkaniowego, jak również zapewnianie możliwości szerszego dostępu do mieszkań dla wszystkich gospodarstw domowych, w tym zwłaszcza zagrożonych wykluczeniem mieszkaniowym i takich, w których zamieszkują osoby o specjalnych potrzebach mieszkaniowych (na przykład osoby niepełnosprawne, osoby starsze)⁷⁰. Niezbędne są również działania sprzyjające rozwojowi sektora mieszkań na wynajem i dostępowi obywateli do zakupu mieszkań.

Bibliografia

- Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987.
- Bednarek M., *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007.
- Berman H.J., *Soviet property in law and in plan (with special reference to municipal house and planning)*, „University of Pennsylvania Law Review” 98, 1948, nr 3.
- Bobowiec A., *Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 1944–1956*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 18, 2019, z. 2.
- Cegielski J., *Przełom w budownictwie mieszkaniowym. Zakład Osiedli Robotniczych w latach 1948–1955*, Warszawa 1983.
- Ciok S., Ilnicki D., *Przestrzenne i czasowe zróżnicowanie budownictwa mieszkaniowego w Polsce*, [w:] *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*, red. P. Churski, Warszawa 2018 („Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 183).
- Coudroy de Lille L., *Housing in the Polish People’s Republic: From “deficit” to “crisis”*, „Le Mouvement Social” 245, 2013, nr 4.
- Dobrzański W., *Opieka mieszkaniowa jako zadanie państwa i samorządów*, „Praca i Opieka Społeczna” 1929, nr 1.
- Fermus-Bobowiec A., *Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 1944–1956*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 245, 2013, z. 4.
- Frąckowiak M., *Potrzeby jako czynnik wyznaczający rozmiary budownictwa mieszkaniowego w Polsce w latach 1970–1990*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 18, 1981, z. 2.
- Herbst I., *Potrzeby mieszkaniowe w Polsce. Dostęp do mieszkania w kontekście polityki prorodzinnej*, Warszawa 2013.
- Izdebski H., *Konstytucyjny obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli — miejsce i rola gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 7–8.
- Korzeniewski W., *Mieszkanie społeczne najpotrzebniejsze. Wczoraj i dziś*, „Problemy Rozwoju Miast” 2009, nr 1–2.
- Kotarba B., *Uwarunkowania polityki publicznej na poziomie lokalnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 9.
- Kubów A., *Zmiany w polityce mieszkaniowej w Polsce. Wybrane problemy*, „Nauki Społeczne” 2012, nr 1.
- Markowski T., Sikora-Fernandez D., *Publiczny wymiar zasobów mieszkaniowych*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2.
- Milert M., Nowak K., Sroka B., *Kwestia mieszkaniowa a kryzys uchodźczy. Wspólne wyzwania i rozwiązania dla równoważenia sektora mieszkalnictwa w Polsce*, Warszawa-Kraków 2022.
- Muzioł-Węclawowicz A., *Problemy mieszkaniowe Polaków a polska polityka mieszkaniowa*, [w:] *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, red. M. Salomon, A. Muzioł-Węclawowicz, Warszawa 2015.

⁷⁰ *Ibidem*.

- 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” 25, 1963, z. 3.
- Piwońska I., *Dokwaterowanie jako temat listów do władz w latach 1945–1956 (komunikat z badań)*, „Polska 1944–45/1989. Studia i Materiały” 10, 2010.
- Polak A., *Rola samorządów gminnych w prowadzeniu polityki mieszkaniowej w okresie transformacji ustrojowej*, „Rocznik Żyrardowski” 8, 2010.
- Rady Narodowe. *Wykład o ustroju i komentarz do ustawy*, red. K. Biskupski, J. Starościak, Warszawa 1946.

Akty prawne

- Dekret PKWN z dnia 7 września 1944 roku o komisjach mieszkaniowych (Dz.U. z 1944 r. Nr 4, poz. 18).
- Dekret z dnia 24 maja 1945 roku o utworzeniu Ministerstwa Odbudowy (Dz.U. z 1945 r. Nr 21, poz. 123).
- Dekret z dnia 21 grudnia 1945 roku o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz.U. z 1950 r. Nr 36, poz. 343).
- Dekret z dnia 26 kwietnia 1948 roku o Zakładzie Osiedli Robotniczych (Dz.U. z 1948 r. Nr 24, poz. 166).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 roku — Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1932 r. Nr 112, poz. 934 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1933 roku — Kodeks zobowiązań (Dz.U. z 1933 r. Nr 30, poz. 681).
- Uchwała nr 70 Prezydium Rządu z dnia 6 lutego 1954 roku w sprawie zatwierdzenia normatywów projektowania dla budownictwa mieszkaniowego (M.P. z 1954 r. Nr 120, poz. 1688).
- Uchwała nr 364 Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1959 roku w sprawie zatwierdzenia normatywów projektowania dla budownictwa mieszkaniowego (M.P. z 1959 r. Nr 81, poz. 422).
- Uchwała nr 123 Rady Ministrów z dnia 22 maja 1965 roku w sprawie zasad przydziału mieszkań w latach 1966–1970 (M.P. Nr 27, poz. 134).
- Uchwała nr 268 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1982 roku w sprawie zasad realizacji i finansowania budownictwa mieszkaniowego (M.P. z 1983 r. Nr 4, poz. 24).
- Uchwała Rady Ministrów nr 115/2016 z dnia 27 września 2016 roku w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, <https://www.gov.pl/attachment/7793dbba-5063-491c-9b98-196b5fe469f0> (dostęp: 17.01.2023).
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 19 października 1972 roku o perspektywnym programie mieszkaniowym (M.P. z 1972 r. Nr 48, poz. 258). Ustawa z dnia 13 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. z 1972 r. Nr 5, poz. 22).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 1949 roku o utworzeniu urzędu Ministra Budownictwa (Dz.U. z 1949 r. Nr 30, poz. 216).
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130).
- Ustawa z dnia 30 grudnia 1950 roku o organizacji władz i instytucji w dziedzinie budownictwa (Dz.U. z 1950 r. Nr 58, poz. 523 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 lutego 1951 roku o budynkach i lokalach nowo wybudowanych lub odbudowanych (Dz.U. z 1951 r. Nr 10, poz. 75).
- Ustawa z dnia 28 maja 1957 roku o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych (Dz.U. z 1957 r. Nr 31, poz. 131).

Ustawa z dnia 30 stycznia 1959 roku — Prawo lokalowe (Dz.U. z 1959 r. Nr 10, poz. 59).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku o przekształceniu Komitetu do spraw Urbanistyki i Architektury w Komitet Budownictwa, Urbanistyki i Architektury (Dz.U. z 1960 r. Nr 29, poz. 164).

Ustawa z dnia 17 lutego 1961 roku o spółdzielniach i ich związkach (Dz.U. z 1961 r. Nr 12, poz. 61).

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 roku o zmianach w organizacji i zakresie działania naczelnych organów administracji państwowej w dziedzinie budownictwa i planowania przestrzennego (Dz.U. z 1964 r. Nr 8, poz. 49 ze zm.).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 roku — Prawo lokalowe (Dz.U. z 1974 r. Nr 14, poz. 84).

Ustawa z dnia 3 grudnia 1982 roku o zmianie ustawy — Prawo lokalowe (Dz.U. z 1982 r. Nr 37, poz. 244).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 2229).

Ustawa z dnia 26 października 1995 roku o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 2224).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 172).

Zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 29 maja 1965 roku w sprawie organizacji i trybu działania komisji do spraw koordynacji rozdziału mieszkań (M.P. z 1965 r. Nr 27, poz. 149).

Orzecznictwo

Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 1948 roku, III C 1041/46, OSN 1949, nr 1, poz. 9.

Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 25 września 1948 roku, C Prez 331/1948, LEX nr 1674346.