

dr Anna Fermus-Bobowiec
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Problem „kwaterunku” lokali mieszkalnych w ustawodawstwie i nauce Polski Ludowej

The problem of „billeting” of dwellings in the legislation and science of the Polish People’s Republic

Streszczenie: W artykule został przedstawiony najem lokali mieszkalnych w Polsce Ludowej, oparty na administracyjnoprawnych formach dystrybucji mieszkań, sprowadzające się do tego, że przydział wydany przez władze kwaterek (tzw. przydział kwaterek będący decyzją administracyjną) był tytułem prawnym do zajmowania lokalu mieszkalnego i jednocześnie źródłem stosunku najmu. Doniosłość tej problematyki wynika stąd, że kwaterek był podstawowym i zarazem powszechnym sposobem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w Polsce Ludowej, wpisując się jednocześnie w ówczesną politykę mieszkaniową. Skutki „kwaterek” oddziałują natomiast do dziś na najem lokali mieszkalnych i kwestie własnościowe po 1989 r., co wymaga często sięgania do przepisów prawnych z okresu Polski Ludowej.

Materiał normatywny dotyczący tej dziedziny prawa jest obszerny i różnicowany, co zostało zaprezentowane w artykule, z jednoczesnym ukazaniem charakteru regulacji prawnych, ich ewolucji i przyjętych rozwiązań merytorycznych. Wobec takiego zakresu ustawodawstwa oraz znaczenia problematyki i jej aktualności w realiach Polski Ludowej, mamy także niemały dorobek doktryny w tej dziedzinie, temacie, którego przegląd został zawarty w artykule. Publikacje te nie tylko interpretowały dla potrzeb praktyki współczesne im przepisy, lecz również wyznaczały kierunek zmian ustawodawczych, formułując postulaty *de lege ferenda* i zapewniając tej sferze ustawodawstwa konieczną ewolucję.

Słowa kluczowe: kwaterek, przydział lokalu, publiczna gospodarka lokalami, czynsz reglamentowany / regulowany, trwałość stosunku najmu, szczególny tryb najmu lokali

Abstract: The article illustrates the tenancy of the dwelling units in the Polish People’s Republic. It is based on the administrative forms of housing distribution which are leading to the fact that the allocation issued by housing department (so called “billet allocation”) simultaneously formed the legal title to occupy the dwelling unit and the source of tenancy relationship. The importance of this issue arises from the fact that “billeting” was the main and most common way to meet the housing needs of the Polish People’s Republic by responding at the same time to the contemporary residential policy. The effects of “billeting” still affect tenancy and ownership issues after 1989, which often requires a recourse to the legal regulations from the period of the Polish People’s Republic. The normative material for this area of law is extensive and varied, which has been presented in the article, with simultaneous manifestation of the nature of the legal regulations, their evolution and the adopted substantive solutions. Given this range of legislation and the significance of the issue and its relevance to the reality of the Polish People’s Republic, we also have a considerable doctrine’s acquis in this topic, which has also been included in the article. These publications did not only interpret the contemporary legal regulations for the purposes of practice but were also determining the direction of legislative changes, formulating *de lege ferenda* postulates and providing the necessary evolution in the field of legislation.

Keywords: billeting, allocation of dwellings, public management of dwellings, rationated/regulated rent, duration of tenancy, special tenancy procedure

Uwagi ogólne

Kwaterunkiem w Polsce Ludowej dość powszechnie określano przydział lokalu mieszkalnego (tzw. przydział kwaterunkowy), mający formę decyzji administracyjnej i stanowiący tytuł prawny do zajmowania mieszkania. Wkomponowany w siatkę przepisów prawnych regulujących problematykę zajmowania i używania lokali mieszkalnych stał się instytucją prawną charakterystyczną dla okresu Polski Ludowej i jej polityki mieszkaniowej.

Kwaterunek miał bowiem zapewnić racjonalne gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi, czemu przypisywano szczególne znaczenie w państwach demokracji ludowej, w których do podstawowych zasad ustrojowych należało dążenie do poprawy warunków życia ludzi pracy, także poprzez pomoc państwa w zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych¹.

Ta pomoc państwa stała się konieczna już u progu Polski Ludowej, kiedy to silny deficyt mieszkań, obecny już zresztą w II Rzeczypospolitej, a pogłębiony zniszczeniami II wojny światowej², wymagał podjęcia bardziej radykalnych działań niż poprzestanie na cywilistycznej konstrukcji najmu z zapewnieniem ochrony lokatorom, co oferowała ustawa z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie praw lokatorów³. Zasady ustroju socjalistycznego przemawiały przy tym za ingerencją państwa w sferę dystrybucji mieszkań, z wyłączeniem nawet prawa dysponowania nimi przez ich właścicieli. Nie mógł bowiem zostać utrzymany ukształtowany w ustroju kapitalistycznym wolnorynkowy podział mieszkań oparty na cywilistycznym stosunku najmu i czynszu zapewniającym zysk właścicielom domów, co sprawiało, że najbiedniejsze klasy pracujące nie miały dostępu do mieszkań o wyższym standardzie⁴. Z drugiej strony, w ustroju socjalistycznym nie było miejsca dla ochrony własności prywatnej samej w sobie. Domy mieszkalne nie zostały wprowadzone upaństwowione, pozostając nadal własnością indywidualną albo osobistą osób fizycznych⁵, ale własność ta musiała realizować określoną funkcję społeczną⁶, a zatem zaspokajając potrzeby

¹ J. Frąckowiak, *Sytuacja prawna najemcy lokalu mieszkalnego oznaczonego w decyzji o przydziale*, Wrocław 1977, s. 11.

² Ibidem, s. 12-13; Z. Radwański, *Najem mieszkań w świetle publicznej gospodarki lokalami*, Warszawa 1961, s. 8-9.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 1936 r., Nr 39, poz. 297.

⁴ Z. Radwański, *Najem mieszkań...*, s. 15.

⁵ W Polsce Ludowej nastąpiło odejście od jednolitego, indywidualistycznego pojmowania własności, charakterystycznego dla kapitalizmu na rzecz marksistowskiej koncepcji dyferencjacji własności, która swój wyraz znalazła następnie w Konstytucji PRL i kodeksie cywilnym. Wyróżniano: własność społeczną, własność indywidualną (prywatną) oraz własność osobistą. Własność społeczna była albo własnością ogólnonarodową, albo własnością grupową, tj. własnością spółdzielczą lub własnością innych organizacji społecznych ludu pracującego. Własność indywidualna dzieliła się natomiast na własność kapitalistyczną i własność drobnych wytwórców (w zależności od tego, czy właściciel opierał produkcję na pracy osobistej, czy na pracy najemnej). Z kolei własność osobista była własnością przedmiotów osobistego spożycia – J. Wasilkowski, *Prawo własności w PRL. Zarys wykładu*, Warszawa 1969, s. 22-23; M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 34-35. Współcześnie, kompleksową analizę problematyki prawa własności w Polsce Ludowej przeprowadziła A. Machnikowska – *Prawo własności w Polsce w latach 1944-1981. Studium historycznoprawne*, Gdańsk 2010, passim.

⁶ Z.K. Nowakowski, *Niektóre problemy budynków z lokalami mieszkalnymi lub użytkowymi*, [w:] *Problemy kodyfikacji prawa cywilnego (studia i rozprawy)*. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Zbignie-

mieszkańców. Pozbawiono więc właścicieli prawa wynajmowania ich lokali, wprowadzając w to miejsce tzw. kwaterek jako administracyjnoprawną formę przydziału mieszkania, bez udziału i wpływu właściciela domu, którego prawo do dysponowania lokalem zostało wyłączone. Kontrolą administracyjnoprawną objęto także zasady korzystania z lokali mieszkalnych, w tym przede wszystkim kształtowania czynszów, które w założeniu swoim nie mogły przynosić zysku właścicielowi, oraz zapewniono silną ochronę najemcy przed pozbawieniem mieszkania. Właściciel natomiast został zobowiązany do utrzymywania budynku w należyłym stanie, co z kolei nie było rekompensowane ekwiwalentnymi korzyściami dla niego.

Generalnie, te rozwiązania obecne były w ustawodawstwie w całym okresie Polski Ludowej. Istniejący deficyt mieszkań uzasadniał bowiem utrzymywanie administracyjnoprawnych form dystrybucji i korzystania z lokali mieszkalnych, choć pewnie ich rozluźnienie da się zaobserwować w ustawodawstwie u progu lat siedemdziesiątych.

Ze względu na to natomiast, że najem lokali mieszkalnych, poddany w znacznej części przepisom prawa administracyjnego, pozostawał podstawowym i zarazem powszechnym sposobem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, ustawodawstwo Polski Ludowej jest w tym zakresie obfite i często nowelizowane. Z drugiej strony, zakres ustawodawstwa, doniosłość problematyki i jej praktyczne przełożenie sprawiły, iż z tego okresu pochodzi niemały dorobek doktryny, przy czym swój udział w nim mają także przedstawiciele praktyki.

Kwaterunek lokali mieszkalnych w ustawodawstwie Polski Ludowej

W ustawodawstwie Polski Ludowej, dotyczącym najmu lokali mieszkalnych da się wyodrębnić następujące przedziały czasowe, które jednocześnie, z punktu widzenia treści regulacji prawnych, przekładają się na wyraźne segmenty merytoryczne:

- 1) lata 1944-1945: państwowa kontrola nad dystrybucją lokali mieszkalnych na gruncie dekretu PKWN z 1944 r. o komisjach mieszkaniowych;
- 2) lata 1945-1959: publiczna gospodarka lokalami na podstawie dekretu z 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i dekretu o najmie lokali z 1948 r.;
- 3) lata 1959-1974: publiczna gospodarka lokalami pod rządami prawa lokalowego z 1959 r.;
- 4) lata 1974-1994: szczególny tryb najmu pod rządami prawa lokalowego z 1974 r.

Ustawodawstwo mieszkaniowe Polski Ludowej otwiera dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 września 1944 r. o komisjach

wa Radwańskiego, pod red. S. Sołtysińskiego, Poznań 1990, s. 223-224; T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)*, Warszawa 1969, s. 57. Na temat społecznej funkcji własności por. W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 72-78. Takiej interpretacji prawa własności dał wyraz także Sąd Najwyższy w orzecznictwie zapadłym na gruncie dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57, poz. 319) i art. 5 dekretu z dnia 12 listopada 1946 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz.U. Nr 67, poz. 369), uznając, że prawo własności musi być wykonywane także w sposób odpowiadający jego celowi społecznemu – A. Bereza, *Sąd Najwyższy w latach 1945-1962. Organizacja i działalność*, Lublin 2012, s. 100.

mieszkaniowych⁷. Powołał on do życia komisje mieszkaniowe, urzędujące przy miejskich i gminnych radach narodowych, które przejęły całkowitą kontrolę nad rozdziałem mieszkań, oczywiście przy wyłączeniu prawa dysponowania lokalem mieszkalnym przez jego właściciela. Notabene, jego prawo do zamieszkania w lokalu mieszkalnym, stanowiącym jego własność, mogło być uwzględnione wyłącznie, gdy nie sprzeciwiały się temu względy słuszności⁸.

Komisje mieszkaniowe uzyskały zatem wyłączne prawo przydziału mieszkania, z wyraźnym zastrzeżeniem zamieszczonym w dekreście, iż umowy najmu zawarte z pominięciem komisji są nieważne, a także regulowały stosunki między najemcą a wynajmującym w zakresie korzystania z lokalu mieszkalnego i wydawały zezwolenie na podwyższenie czynszu i opłat dodatkowych, gdy było to uzasadnione wysokością nakładów i remontów dokonanych przez wynajmującego⁹. Sam czynsz natomiast został zamrożony w dekreście na poziomie przedwojennym, tj. według stawki obowiązującej w dniu 1 września 1939 r.¹⁰.

Administracyjną formę rozdziału lokali mieszkalnych utrzymywał także kolejny dekret, regulujący tę problematykę, tj. dekret z dnia 21 grudnia 1947 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu¹¹, który zastąpił dekret o komisjach mieszkaniowych, kontynuując oczywiście przyjęte w nim założenia. Dekret ten był wielokrotnie nowelizowany w okresie ponad trzynastu lat swojego obowiązywania i miał jeden tekst jednolity¹².

Na mocy tego dekretu tytułem prawnym do zajmowania mieszkania był przydział kwaterunkowy, będący decyzją administracyjną wydaną przez władze kwaterunkowe¹³, których funkcję pełniły odpowiednio zarządy miejskie i zarządy gminne¹⁴, a następnie prezydya miejskich (gminnych) rad narodowych¹⁵. Ta administracyjnoprawna forma dystrybucji lokali mieszkalnych, określana teraz mianem publicznej gospodarki lokalami, miała mieć na gruncie dekretu charakter przejściowy - „w okresie czasu, dopóki odbudowa zniszczonych miast i osiedli nie zapewni dostatecznej ilości pomieszczeń dla instytucji publicznych oraz nie zaspokoi potrzeb mieszkańców tych miast i osiedli”¹⁶. Objęła ona początkowo

⁷ Dz.U. Nr 4, poz. 18; cyt. dalej: dekret o komisjach mieszkaniowych.

⁸ Art. 2 dekretu o komisjach mieszkaniowych.

⁹ Art. 2 i art. 4 dekretu o komisjach mieszkaniowych.

¹⁰ Art. 12 dekretu o komisjach mieszkaniowych.

¹¹ Dz.U. z 1946 r., Nr 4, poz. 27 z późn. zm.

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 1950 r., Nr 36, poz. 343 z późn. zm. Powołanie się w dalszej części artykułu na dekret o publicznej gospodarce lokalami bez bliższego oznaczenia wersji wskazuje na brzmienie pierwotne danego artykułu (Dz.U. z 1946 r., Nr 4, poz. 27 z późn.), który przy kolejnych nowelizacjach nie uległ w ogóle zmianom lub zmiany te nie były istotne, by na potrzeby niniejszego opracowania je przytaczać. W pozostałych przypadkach, przy powoływaniu się na artykuły dekretu o publicznej gospodarce lokalami znajdują się odniesienia także do tekstu jednolitego dekretu z późniejszymi zmianami poprzez oznaczenie: w wersji tekstu jednolitego z 1950 r.

¹³ Art. 5 ust. 1 dekretu o publicznej gospodarce lokalami oraz ten sam artykuł w wersji tekstu jednolitego z 1950 r.

¹⁴ Art. 24 dekretu o publicznej gospodarce lokalami.

¹⁵ Tj. od dnia 26 sierpnia 1950 r. na mocy art. 1 pkt 20 ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. zmieniającej dekret o publicznej gospodarce lokalami (Dz.U. Nr 36, poz. 337); art. 21 dekretu o publicznej gospodarce lokalami w wersji tekstu jednolitego z 1950 r.

¹⁶ Art. 1 dekretu o publicznej gospodarce lokalami.

większe miasta wymienione w samym dekrete¹⁷, ale w niedługim czasie została rozciągnięta na terytorium prawie całego państwa, stając się instytucją o powszechnym zastosowaniu¹⁸.

Umowy najmu zawarte z pominięciem przydziału kwaterek w miejscowościach, objętych publiczną gospodarką lokalami, były nieważne¹⁹. Z chwilą natomiast objęcia w posiadanie przydzielonego lokalu między właścicielem nieruchomości a osobą, której lokal przydzielono, powstawał z mocy prawa stosunek najmu²⁰.

Uzupełnieniem przepisów dekretu o publicznej gospodarce lokalami stał się dekret z dnia 28 lipca 1948 r. o najmie lokali²¹, wielokrotnie nowelizowany, który w okresie swojego obowiązywania doczekał się trzech tekstów jednolitych²². Jego przepisom poddana została ochrona praw najemców, stąd też uchylił on przedwojenną ustawę z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie praw lokatorów²³. Utrzymywał on jednak zarówno czynsz reglamentowany, jak i wzmożone gwarancje trwałości stosunku najmu.

Czynsz za najem lokali mieszkalnych dla najemców z tzw. świata pracy, z założenia będących pod szczególną ochroną, pozostał w dotychczasowej wysokości, tj. w wysokości obowiązującej w dniu 1 września 1939 r., osiągając kwoty praktycznie symboliczne²⁴. W tej uprzywilejowanej grupie znaleźli się pracownicy najemni, także czasowo bez pracy, ale zarejestrowani jako poszukujący pracy, osoby pobierające zaopatrzenie lub rentę, utrzymujące się ze środków opieki społecznej, oraz różne grupy inteligencji pracującej²⁵.

¹⁷ Warszawa, Łódź, Gdańsk, Lublin, Kraków, Katowice, Poznań – art. 2 ust. 1 dekretu o publicznej gospodarce lokalami.

¹⁸ J. Frąckowiak, *Sytuacja prawna najemcy...*, s. 15. Zgodnie z art. 2 ust. 2 dekretu o publicznej gospodarce lokalami była ona wprowadzana w kolejnych miastach i gminach przez Radę Ministrów, która wydawała w tym zakresie rozporządzenia. Szerzej por. A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944-1950*, Gdańsk 2008, s. 267.

¹⁹ 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. Ponadto, 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.

²⁰ 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.

²¹ Dz.U. Nr 36, poz. 259.

²² Teksty jednolite: z dnia 21 listopada 1950 r., Dz.U. z 1950, Nr 11, poz. 21; z dnia 17 lipca 1953 r., Dz.U. z 1953, Nr 35, poz. 152; z dnia 16 sierpnia 1958 r., Dz.U. z 1958 r., Nr 50, poz. 243. Ze względu na doniosłość zmian w dalszej części opracowania znajdują się przede wszystkim odwołania do tekstu pierwotnego oraz do tekstów jednolitych, co będzie przywoływane odpowiednio jako dekret o najmie oraz dekret o najmie w wersji tekstu jednolitego z danego roku.

²³ Art. 37 ust. 2 dekretu o najmie.

²⁴ Z. Radwański, *Najem mieszkań...*, s. 95; F. Błahuta, *Najem lokali mieszkalnych w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Nowe Prawo 1958, Nr 12, s. 12.

²⁵ Art. 3 ust. 1 i 2 dekretu o najmie oraz art. 4 ust. 1 i 2 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1958 r. Lista ta została następnie rozszerzona, na podstawie delegacji zawartej w samym dekrete (art. 3 ust. 3 dekretu o najmie lokali oraz art. 4 ust. 4 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1958r.) na dalsze kategorie najemców na podstawie § 2 i § 3 rozporządzenia 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; por. § 2 i § 3), a następnie na podstawie § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 25 lipca 1958 r. w sprawie zwolnień i ulg w opłaceniu czynszu za najem lokali mieszkalnych (Dz.U. Nr 50, poz. 244).

Wydatek na pokrycie czynszu przez tę grupę najemców był nieodczuwalny, nawet dla najmniej zarabiających²⁶.

Pozostali najemcy, nie uprzywilejowani, opłacali czynsz według stawek za 1 m², określonych w tabeli, stanowiącej załącznik do dekretu o najmie, a od dnia 1 lipca 1958 r. w dwóch tabelach²⁷, z których pierwsza zawierała stawki powszechnie obowiązujące, a druga stawki niższe, które Minister Gospodarki Komunalnej mógł wprowadzić w poszczególnych miejscowościach na terenie Ziemi Odzyskanych²⁸. W tej grupie wyodrębniono jednak jeszcze kategorie najemców uprawnionych do opłacania czynszu w ulgowej wysokości – połowy tych stawek²⁹. Ponadto, tzw. czynsz tabelowy (według stawek z tabeli nr 1) płacili także najemcy z grupy uprzywilejowanej od nadmetrażu, tj. od powierzchni przekraczającej normę zaludnienia³⁰, jeżeli obejmowała ona co najmniej powierzchnię najmniejszego pokoju mieszkania³¹. Nadmetraż jednak był zjawiskiem rzadkim i jeżeli się pojawiał, to dotyczył jedynie najemców o wyższych zarobkach. Zawsze też najemca mógł z nadwyżki zrezygnować³².

Czynsze więc wynikające z tabel dotyczyły jedynie wąskiej grupy najemców, a powszechny był czynsz płacony w wysokości niemal symbolicznej, nie tylko nie przynoszący dochodu właścicielom lokali³³, ale także nie pokrywający kosztów eksploatacji i bieżących remontów nieruchomości³⁴.

Oprócz czynszu, wynajmujący miał prawo żądać od najemcy opłat tytułem zwrotu kosztów za dostarczane do lokalu media³⁵. Jedynie za zgodą najemcy wynajmujący mógł pobierać dodatkowo ponad czynsz kwoty stanowiące udział najemcy w pokrywaniu kosztów eksploatacji oraz bieżącego remontu³⁶.

²⁶ F. Błahuta, *Najem lokali mieszkalnych...*, s. 12.

²⁷ Por. art. 2 dekretu o najmie oraz art. 2 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1958 r. Dodatkową tabelę wprowadziła ustawa z dnia 6 czerwca 1958 r. o zmianie dekretu o najmie lokali (Dz.U. Nr 35, poz. 155). Przed tą nowelizacją tabela nr 1 zmieniana była jednokrotnie – por. tabelę nr 1 będącą załącznikiem do dekretu o najmie, a następnie tabelę nr 1 będącą załącznikiem do dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1950 r.

²⁸ Art. 2 ust. 6 dodany art. 1 pkt 1 lit. c) ustawy z dnia 6 czerwca 1958 r. o zmianie dekretu o najmie lokali (Dz.U. Nr 35, poz. 155).

²⁹ Szerzej por. art. 4 dekretu o najmie oraz art. 6 ust. 4 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1958 r., a także § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 1948 r. w sprawie zwolnień i ulg w opłacaniu czynszu za najem lokali mieszkalnych oraz zwolnień od wpłat na Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej (Dz.U. Nr 49, poz. 374) oraz § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lipca 1958 r. w sprawie zwolnień i ulg w opłacaniu czynszu za najem lokali mieszkalnych (Dz.U. Nr 50, poz. 244).

³⁰ Zgodnie z art. 5 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1958 r. normy zaludnienia są ustalone w trybie przewidzianym o publicznej gospodarce lokalami. Normą zaludnienia było określenie wielkości oddawanej do użytku powierzchni mieszkalnej w stosunku do liczby mieszkańców. Normy te były ustalane przez miejskie (gminne) rady narodowe w dostosowaniu do indywidualnej sytuacji każdego miasta i osiedla (uwzględniającej strukturę ludności i strukturę mieszkaniową) – W. Brzeziński, *Prawo mieszkaniowe*, Warszawa 1953, s. 84-85; art. 6 dekretu o publicznej gospodarce lokalami oraz art. 7 dekretu o publicznej gospodarce lokalami w wersji tekstu jednolitego z 1950 r.

³¹ Art. 4 ust. 3 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1958 r.

³² F. Błahuta, *Najem lokali mieszkalnych...*, s. 12.

³³ A. Mączyński, *Dawne i nowe instytucje polskiego prawa mieszkaniowego*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2002, z. 1, s. 71.

³⁴ Z. Radwański, *Najem mieszkań...*, s. 97; Z. K. Nowakowski, *Niektóre problemy budynków...*, s. 225.

³⁵ Art. 11 dekretu o najmie oraz art. 12 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1958 r.

³⁶ § 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).

Brak tej zgody oznaczał, że koszty te wynajmujący musiał pokrywać z czynszu³⁷.

Obok ustawowej reglamentacji czynszu wzmocniona ochrona najemców realizowana była także poprzez gwarancje trwałości stosunku najmu, co znajdowało odzwierciedlenie w przepisach ograniczających rozwiązanie najmu przez wynajmującego. Zasadą było nawiązanie stosunku najmu na czas nieoznaczony³⁸, a odstąpienie od umowy przez wynajmującego mogło nastąpić wyłącznie z kwalifikowanych przyczyn uprawniających do odstąpienia bez wypowiedzenia³⁹.

Dekret o najmie lokali oraz dekret o publicznej gospodarce lokalami obowiązywały do czasu wejścia w życie ustawy z 30 stycznia 1959 r. Prawo lokalowe⁴⁰, która kompleksowo uregulowała problematykę najmu lokali, w tym lokali mieszkalnych. Został więc zniesiony dotychczasowy dualizm aktów prawnych w tej materii⁴¹, jednak z punktu widzenia założeń normatywnych, ustawa ta kontynuowała dotychczasowe rozwiązania prawne, utrzymując publiczną gospodarkę lokalami⁴², ale regulując jednocześnie cywilnoprawny aspekt najmu⁴³.

³⁷ Art. 11 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1958 r. Zasadę tę przełamała jednak judykatura m.in. orzeczeniem Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 1951 r. sygn. akt C 1450/51, ustalając, że najemca obowiązany jest do ponoszenia tej części kosztów eksploatacji i bieżącego remontu, która nie znajduje pokrycia w sumie czynszów lub jej części, otrzymanych przez wynajmującego od najemców - Państwo i Prawo 1953, Nr 1, s. 138; LEX nr 195570. Pogląd ten podzielił Sąd Najwyższy także w orzeczeniu z dnia 8 stycznia 1958 r. sygn. akt 4 CR 1034/55. Analizę tego orzeczenia m.in. w kontekście dopuszczalności pobierania od najemców dodatkowych kwot jako ich udziału w kosztach eksploatacji i bieżącego remontu przeprowadził F. Błahuta, *Najem lokali mieszkalnych...*, s. 15-18.

³⁸ Z kolei najem na czas oznaczony nie kończył się pomimo upływu terminu, na jaki był zawarty. Wyjątkowo jedynie, wynajmujący mógł rozwiązać umowę zawartą na czas określony, po upływie terminu jej obowiązywania, jeżeli ze szczególnych okoliczności wynikało, że strony nie zawarłyby umowy na czas nieokreślony - art. 15 dekretu o najmie lokali, art. 17 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1953 r. oraz art. 19 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1958 r.; *Nowe przepisy o najmie lokali...*, s. 41.

³⁹ Przyczyny mogące stanowić podstawę odstąpienia bez wypowiedzenia były następujące: 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 nieprzyzwoite zachowanie się wywołuje zgorszenie u innych mieszkańców lub sąsiadów; 2) najemca zalega z zapłatą czynszu co najmniej za dwa okresy płatności - art. 14 dekretu o najmie lokalu, art. 16 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1953 r. oraz art. 18 dekretu o najmie w wersji tekstu jednolitego z 1958 r. w zw. z art. 382 i art. 388 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1933 r. - Kodeks zobowiązań (Dz.U. Nr 82, poz. 598 z późn. zm.); cyt. 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 i art. 35 dekretu o najmie lokali w wersji tekstu jednolitego z 1958 r. Zauważyć przy tym należy, że o ile ta pierwsza przesłanka odstąpienia od umowy była realna, to ta druga, przy czynszu reglamentowanym płatnym w kwotach symbolicznych, nie znajdowała praktycznie zastosowania.

⁴⁰ Dz.U. Nr 10, poz. 59; tekst jedn. Dz.U. z 1962 r., Nr 47, poz. 227; cyt. dalej: prawo lokalowe z 1959 r., przy czym oznaczać to będzie odwołania wprost do tekstu jednolitego ustawy, z pominięciem ewentualnej analizy zmian sprzed jego ogłoszenia, które dla niniejszego opracowania nie mają znaczenia. Zresztą, w przeciwieństwie do dekretu o najmie lokali, prawo lokalowe, przed ogłoszeniem tekstu jednolitego, było nowelizowane jedynie dwukrotnie (Dz.U. z 1961 r., Nr 33, poz. 164 oraz Dz.U. z 1962 r., Nr 39, poz. 170), natomiast w wersji tekstu jednolitego z 1962 r. pozostało aż do uchylenia przez art. 70 pkt. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. Prawo lokalowe (tekst jedn. Dz.U. z 1987 r., Nr 30, poz. 165 ze zm.). W przedmiocie uchylenia przez prawo lokalowe z 1959 r. dekretu o najmie lokali i dekretu o publicznej gospodarce lokalami por. art. 92 ust. 1 prawa lokalowego z 1959 r.

⁴¹ A. Mączyński, *Dawne i nowe instytucje...*, s. 72.

⁴² Rozdział V prawa lokalowego z 1959 r.

⁴³ Rozdział I-IV prawa lokalowego z 1959 r.

Publiczna gospodarka lokalami rozciągała się nadal na terytorium prawie całego państwa⁴⁴, co sprawiało, że najem lokalu mieszkalnego nawiązywał się na podstawie decyzji o przydziale oraz objęcia lokalu w posiadanie⁴⁵. Następnie strony, tj. najemca i wynajmujący, zobowiązani byli stwierdzić szczegółowo przedmiot i warunki najmu w formie pisemnej⁴⁶, co nie zmienia jednak faktu, że najem ten powstawał w rezultacie zdarzenia prawnego, jakim była decyzja administracyjna o przydziale lokalu, a następnie objęcia lokalu w posiadanie⁴⁷.

Pod rządami prawa lokalowego z 1959 r. właściciel nie decydował więc nadal, kto będzie najemcą, a kompetencja ta przekazana została właściwym w sprawach lokalowych organom prezydiów rad narodowych⁴⁸, które orzekały także w innych sprawach lokalowych, jak: opróżnianie i zagęszczanie lokali, przekwaterowanie oraz zamiana lokali⁴⁹. Odwołania od decyzji organów do spraw lokalowych prezydiów rad narodowych rozpatrywały natomiast właściwe komisje lokalowe⁵⁰. Utrzymana też została ustawowa reglamentacja czynszów. Początkowo, obowiązywały w tym zakresie, utrzymane w mocy przez prawo lokalowe z 1959 r., przepisy dekretu o najmie lokali⁵¹, a następnie rozporządzenia Rady Ministrów z 25 lipca 1958 r. w sprawie zwolnień i ulg w opłacaniu czynszu za najem lokali mieszkalnych⁵², które utrzymywały czynsze na poziomie niemalże symbolicznym, zbyt niskim, by umożliwiały one właścicielowi przynajmniej utrzymanie budynku w należyłym stanie⁵³, nie wspominając już nawet o osiągnięciu przez niego jakiegokolwiek dochodu. Pewne zmiany w tym zakresie przyniosło dopiero rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1965 r. w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne, obowiązujące od dnia 14 sierpnia 1965 r.⁵⁴

Rozporządzenie to uzależniło stawki czynszu ustalane za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu od wyposażenia lokalu w urządzenia techniczne (jego standardu) oraz od wielkości danej miejscowości⁵⁵. Same stawki czynszowe

⁴⁴ Zgodnie z art. 28 prawa lokalowego z 1959 r. o wprowadzeniu publicznej gospodarki lokalami decydowała uchwałą wojewódzka rada narodowa lub rada narodowa miasta wyłączonego z województwa. Szczegółowo odnośnie zakresu terytorialnego obowiązywania publicznej gospodarki lokalami i miejscowości nią objętych por. J. Prokopczuk, *Prawo lokalowe. Przepisy, orzecznictwo i objaśnienia*, Warszawa 1967, s. 258-330.

⁴⁵ Art. 29 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 prawa lokalowego z 1959 r. Szerzej na temat powstania stosunku najmu wynikającego z decyzji o przydziale, w kontekście interpretacji powołanych przepisów prawa lokalowego por. Z. Radwański, *Najem mieszkań...*, s. 32-48; J. Frąckowiak, *Sytuacja prawna najemcy...*, s. 31-32.

⁴⁶ Art. 2 ust. 2 prawa lokalowego z 1959 r.

⁴⁷ Dokument stwierdzający treść stosunku najmu, nazwany nieściśle w art. 29 ust. 1 prawa lokalowego z 1959 r. umową, nie był więc dwustronnym oświadczeniem woli kreującym stosunek najmu - Z. Radwański, *Najem mieszkań...*, s. 44-45; J. Frąckowiak, *Sytuacja prawna najemcy...*, s. 31-32.

⁴⁸ Art. 44 prawa lokalowego z 1959 r.

⁴⁹ Por. art. 32 – 42 oraz art. 48-54 prawa lokalowego z 1959 r.

⁵⁰ Art. 45 prawa lokalowego z 1959 r.

⁵¹ Art. 92 ust. 1 pkt 3 prawa lokalowego z 1959 r. stanowił, iż art. 1, 8, 14, 18 do 21, 31 do 33, 35 i 36 dekretu o najmie lokali w wersji tekstu jednolitego z 1958 r. tracą moc, a pozostałe przepisy tego dekretu – z dniem wejścia w życie rozporządzeń wydanych na podstawie art. 3 prawa lokalowego, które regulować miały m. in. kwestie ustalania wysokości czynszu najmu oraz właściwość organów do ustalania należności z tytułu najmu lokali.

⁵² Dz.U. Nr 50, poz. 244.

⁵³ Z.K. Nowakowski, *Niektóre problemy budynków...*, s. 228.

⁵⁴ Dz.U. Nr 35, poz. 224; por. § 21 tego rozporządzenia.

⁵⁵ § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1965 r. w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne (Dz.U. Nr 35, poz. 224).

natomiast zostały określone w sposób sztywny w załączonych do rozporządzenia tabelach, przy czym kryterium ich wyodrębnienia w tabelach stanowiła kategoria najemców⁵⁶. Zrezygnowano przy tym z obowiązującego dotychczas „immunitetu czynszowego” dla najliczniejszej grupy najemców „świata pracy”, którzy płacili symboliczny czynsz w wysokości przedwojennej⁵⁷.

Niższe stawki dotyczyły co do zasady najemców, których podstawowym źródłem utrzymania była praca najemna, a także lekarzy, położnych, pielęgniarek, lekarzy weterynarii, rzemieślników, emerytów, oczywiście, jeżeli spełniali oni warunki w przepisach określone, wyższe od tych, którzy uzyskiwali dochody z innych źródeł i z tego tytułu byli podatnikami podatku obrotowego i dochodowego bądź tylko dochodowego albo jeżeli wspólnie z nimi mieszkał członek rodziny, będący takim podatnikiem⁵⁸.

Co do zasady jednak, rozporządzenie z 1965 r., utrzymując wprawdzie reglamentację czynszów, podwyższyło je, odchodząc od ich deficytowego wymiaru, przy równoczesnym wprowadzeniu instytucji dodatków mieszkaniowych dla uboższych najemców⁵⁹. Nowe czynsze umożliwiały z reguły właścicielowi pokrywanie z nich wydatków na eksploatację i bieżące remonty⁶⁰. Nie przynosiły mu jednak nadal żadnych innych korzyści finansowych w postaci dochodu z wynajmowanych lokali. Wykorzystanie pieniędzy z czynszów podlegało ponadto kontroli samorządu mieszkańców budynku albo komitetów blokowych lub osiedlowych⁶¹.

Oczywiście, oprócz reglamentowanego czynszu najmu najemca zobowiązany został jeszcze do uiszczania opłat tytułem zwrotu kosztów za dostarczone przez wynajmującego do lokalu media⁶².

Podobnie jak poprzedzające je regulacje, także prawo lokalowe z 1959 r. przyjęło zasadę trwałości stosunku najmu nawiązanego w trybie administracyjnym, realizowaną poprzez wzmoczoną ochronę najemcy przed jego rozwiązaniem. Ochrona ta uległa nawet wzmocnieniu w stosunku do regulacji zawartej w dekrecie o najmie lokali, gdyż obecnie wynajmujący nie miał uprawnienia do rozwiązania stosunku najmu, którego źródłem była decyzja o przydziale, mocą

⁵⁶ J. Frąckowiak, *Sytuacja prawna najemcy...*, s. 119-120. Por. tabela nr 1 i tabela nr 2, stanowiące załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1965 r. w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne (Dz.U. Nr 35, poz. 224).

⁵⁷ Por. rozporządzenie wskazane w poprzednim przypisie.

⁵⁸ J. Frąckowiak, *Sytuacja prawna najemcy...*, s. 119-120; szerzej: § 3, § 4, § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1965 r. w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne (Dz.U. Nr 35, poz. 224).

⁵⁹ Uchwała Nr 187 Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1965 r. w sprawie wprowadzenia przejściowego dodatku mieszkaniowego (M.P. Nr 43, poz. 239), J. Frąckowiak, *Sytuacja prawna najemcy...*, s. 16.

⁶⁰ Wyrazem zainteresowania państwa stanem domów prywatnych była ustawa z dnia 22 kwietnia 1959 r. o remontach i odbudowie oraz wykańczaniu budowy i nadbudowie budynków (tekst jedn. z 1968 r., Nr 36, poz. 249), która przewidywała zwrot dla właściciela za poczynione przez niego nakłady na budynek z tzw. Funduszu Gospodarki Mieszkaniowej lub hipoteczne zabezpieczenie na nieruchomości należnej sumy wyłożonej przez państwo na remonty danej nieruchomości, oczywiście po odliczeniu uiszczonych z tej nieruchomości wpłat na Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej. Jednocześnie sankcją za utrzymywanie budynku w złym stanie technicznym było przejęcie go na własność państwa (art. 2-5, art. 13 i art. 16 ww. ustawy) - J. Frąckowiak, *Sytuacja prawna najemcy...*, s. 16; Z. Radwański, *Najem mieszkań...*, s. 106.

⁶¹ Z.K. Nowakowski, *Niektóre problemy budynków...*, s. 229.

⁶² § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1965 r. w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne (Dz.U. Nr 35, poz. 224).

swojego oświadczenia woli, lecz uczynić to mógł wyłącznie sąd wyrokiem konstytucyjnym, działającym ze skutkiem *ex nunc*⁶³. Dotychczasowe więc kwalifikowane przyczyny uprawniające do rozwiązania bez wypowiedzenia mogły być teraz jedynie podstawą wystąpienia do sądu o uznanie stosunku najmu za rozwiązany i o opróżnienie lokalu⁶⁴.

Podkreślenia jednak wymaga, iż pod rządami prawa lokalowego z 1959 r. da się zaobserwować pewne rozluźnienie administracyjnej kontroli gospodarki mieszkaniowej, realizowane poprzez „wyłączenia spod kwaterunku”⁶⁵.

Zmiany w tym zakresie zapoczątkowała ustawa z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki mieszkaniowej domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych⁶⁶, która dopuściła zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych poprzez zamieszkiwanie własne w domach jednorodzinnych, a zatem i poprzez budowanie tychże domów, stanowiących własność osobistą, bez obawy przed „dokwaterowaniem” najemców, a także poprzez finansowanie budownictwa z własnych środków mieszkańców, którą to formę oferowały spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego⁶⁷. Od 1957 r. wzrastał stale udział budownictwa spółdzielczego w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych⁶⁸, który przybrał na sile po 1965 r., kiedy to państwo stworzyło szczególne warunki rozwoju tym formom budownictwa⁶⁹.

Polityka rozluźniania administracyjnej reglamentacji najmu była kontynuowana także u progu lat siedemdziesiątych, kiedy położono nacisk na rozwój budownictwa mieszkaniowego. W konsekwencji założono, że „obywatele w coraz szerszym zakresie powinni mieć możliwość uzyskania mieszkań w formie własności osobistej przy jednoczesnym ograniczeniu wszelkich form reglamentacji”⁷⁰.

Tendencje te znalazły wyraz w ustawie z dnia 10 kwietnia 1974 r. Prawo lokalowe⁷¹, która objęła materię uregulowaną dotychczas w dwóch ustawach,

⁶³ Z. Radwański, *Najem mieszkań...*, s. 149. Jednocześnie w ówczesnym piśmiennictwie podkreślano, że „przy rozstrzyganiu spraw o eksmisję z lokalu sądy powinny zdawać sobie należycie sprawę przede wszystkim ze społecznej, a także indywidualnej szczególnej wagi spraw o eksmisję w obecnym okresie braku mieszkań, spowodowanym katastrofalnymi zniszczeniami wojennymi” – J. Prokopczuk, *Prawo lokalowe...*, s. 19.

⁶⁴ Zgodnie z art. 15 i 16 prawa lokalowego z 1959 r. przypadki wystąpienia do sądu mogły być następujące: gdy najemca: 1) używał lokalu w sposób niezgodny z jego przeznaczeniem lub bez zgody wynajmującego czynił zmiany naruszające substancję lokalu lub budynku albo używał lokalu w sposób pociągający za sobą znaczne jego zniszczenie; 2) wykraczał w rażący lub uporczywy sposób przeciw obowiązującemu porządkowi domowemu; 3) zachowaniem swoim wywoływał uzasadnione zgrozzenie u innych najemców lub sąsiadów albo 4) zalegał z zapłatą czynszu lub opłat z tytułu dostarczonych do lokalu mediów co najmniej za dwa miesiące.

⁶⁵ L. Myczkowski, *Prawo lokalowe*, Warszawa 1977, s. 8-9.

⁶⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 1962 r., Nr 47, poz. 228; L. Myczkowski, *Prawo lokalowe...*, s. 9.

⁶⁷ 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. z 1962 r., Nr 47, poz. 228).

⁶⁸ J. Frąckowiak, *Sytuacja prawna najemcy...*, s. 17.

⁶⁹ Por. B. Błażejczak, *Lokatorskie prawo do spółdzielczego lokalu mieszkalnego*, Poznań 1979, s. 5.

⁷⁰ Część I pkt 1 i pkt 8 uchwały Sejmu PRL z dnia 19 października 1972 r. o perspektywicznym programie mieszkaniowym (M.P. Nr 48, poz. 258).

⁷¹ Pierwotny tekst opublikowany został w Dz.U. z 1974 r., Nr 14, poz. 84 i obowiązywał od dnia 1 sierpnia 1974 r., pierwszy tekst jednolity - w Dz.U. z 1983 r., Nr 11, poz. 55, a kolejny (ostatni) - w Dz.U. z 1987 r., Nr 30, poz. 165. W dalszej części opracowania znajdują się odwołania do tekstu pierwotnego oraz do

tj. w prawie lokalowym z 1959 r. oraz w ustawie z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki mieszkaniowej domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych⁷². Prawo lokalowe z 1974 r. nie tylko jednak utrzymało tzw. „wyłączenia spod kwaterunku”, lecz znacznie je rozwinęło, a w kolejnych latach katalog zwolnień podlegał uzupełnieniom⁷³, także drogą aktów wykonawczych, do wydawania których upoważniała sama ustawa⁷⁴.

Wyrazem natomiast zmian jakościowych było zrezygnowanie w nowym prawie lokalowym z pojęcia „publicznej gospodarki lokalami” i zastąpienie go terminem „szczególny tryb najmu lokali i budynków”⁷⁵. Oznaczało to utrzymanie administracyjnej kontroli dystrybucji i korzystania z lokali mieszkalnych, przy przyjęciu jednak założenia, że nie jest ona ściśle związana z prawną regulacją korzystania z lokali mieszkalnych⁷⁶. Administracyjną reglamentację najmu uznano więc za rozwiązanie czasowe, wprowadzane w tych miejscowościach, w których występują trudności w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Poprawa sytuacji mieszkaniowej natomiast skutkować miała odejściem od regulacji administracyjnej na rzecz regulacji cywilnoprawnej⁷⁷.

Prawo lokalowe z 1974 r. wskazywało zatem na dwa podstawowe źródła powstania stosunku najmu, tj. umowę albo ostateczną decyzję administracyjną o przydziale⁷⁸, która jednak pod rządami prawa lokalowego z 1974 r., w warunkach utrzymującego się nadal deficytu mieszkań, miała niestety nadal największe znaczenie⁷⁹. Ponadto, nowa ustawa przewidywała, iż w miejscowościach, gdzie obowiązywała publiczna gospodarka lokalami, rozciągająca się przecież na terytorium prawie całego państwa, do sytuacji najemców stosuje się przepisy o szczególnym trybie najmu, tj. najmu wynikającego z decyzji o przydziale⁸⁰.

Możliwość zniesienia szczególnego trybu najmu miała więc tylko teoretyczne znaczenie, a sama istota administracyjnej dystrybucji mieszkań, choć

tekstów jednolitych, co będzie przywołane odpowiednio przez wskazanie wersji albo tekstu pierwotnego, albo tekstu jednolitego z danego roku.

⁷² Tekst jedn. Dz.U. z 1962 r., Nr 47, poz. 228; L. Myczkowski, *Prawo lokalowe...*, s. 9; K. Krzekotowska, *Prawo mieszkaniowe*, Warszawa 1988, s. 17.

⁷³ Por. art. 22 i art. 27 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji testu pierwotnego, a następnie art. 24 i 28 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji testu jednolitego z 1983 r. oraz art. 29 i art. 33 prawa lokalowego w wersji testu jednolitego z 1987 r. z późn. zm.

⁷⁴ Por. art. 4 prawa lokalowego z 1974 r. w wersjach jak w przypisie poprzednim oraz art. 22 ust. 3 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji testu pierwotnego, a następnie art. 24 ust. 3 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji testu jednolitego z 1983 r. oraz art. 29 ust. 3 prawa lokalowego w wersji testu jednolitego z 1987 r. z późn. zm.

⁷⁵ Por. tytuł rozdz. 3 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji testu pierwotnego tekstów jednolitych z 1983 r. i z 1987 r., L. Myczkowski, *Prawo lokalowe...*, s. 9.

⁷⁶ J. Frąckowiak, *Sytuacja prawna najemcy...*, s. 19.

⁷⁷ L. Myczkowski, *Prawo lokalowe...*, s. 9; J. Frąckowiak, *Sytuacja prawna najemcy...*, s. 19. Por. także art. 20 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji testu pierwotnego, a następnie art. 22 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji testu jednolitego z 1983 r. oraz art. 27 prawa lokalowego w wersji testu jednolitego z 1987 r. z późn. zm.

⁷⁸ Art. 9 ust. 1 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji testu pierwotnego i w wersji testu jednolitego z 1983 r. oraz art. 10 prawa lokalowego w wersji testu jednolitego z 1987 r. z późn. zm.

⁷⁹ J. Frąckowiak, *Sytuacja prawna najemcy...*, s. 19-20. Por. wykaz miejscowości objętych szczególnym trybem najmu zawarty w J. Prokopczuk, *Prawo lokalowe. Przepisy, orzecznictwo i objaśnienia*, Warszawa 1977, s. 145-207.

⁸⁰ Art. 60 ust. 1 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji testu pierwotnego.

nazwana teraz szczególnym trybem najmu, a nie publiczną gospodarką lokalami, tak naprawdę nie uległa zmianie⁸¹.

W odniesieniu do najmu nawiązanego na podstawie decyzji o przydziale utrzymano nadal czynsz reglamentowany, który normowany był omawianym już rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1965 r. w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne⁸², a następnie rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1987 r. w sprawie czynszu najmu za lokale mieszkalne i użytkowe, wielokrotnie zmienianym w zakresie obowiązujących stawek czynszowych, które ulegały systematycznemu podwyższaniu⁸³. W nowym rozporządzeniu zrezygnowano przy tym ze zróżnicowania stawek czynszowych ze względu na kategorię najemców, uzależniając wysokość czynszu wyłącznie od wyposażenia i położenia lokalu mieszkalnego⁸⁴. Jednocześnie prawo lokalowe z 1974 r. przyjęło założenie, że najem wynikający z decyzji administracyjnej ma zaspokajać potrzeby mieszkaniowe osób gorzej sytuowanych⁸⁵ i to one mają korzystać z „dobrodziejstw” czynszu regulowanego⁸⁶.

Oczywiście, oprócz czynszu najmu, najemca był zobowiązany do uiszczania opłat za świadczenia związane z wyposażeniem i eksploatacją lokalu, w czym mieściły się przede wszystkim dostarczane do lokalu media⁸⁷.

Prawo lokalowe z 1974 r. utrzymało także gwarancję stabilizacji sytuacji mieszkaniowej najemcy, którego stosunek najmu został nawiązany na podstawie decyzji o przydziale. Po pierwsze, zasadą było przydzielanie lokalu na czas nieoznaczony⁸⁸, a po drugie, utrzymano znaczne ograniczenie uprawnień wynajmującego do jednostronnego zakończenia stosunku najmu⁸⁹. Wynajmujący nie mógł mianowicie rozwiązać najmu mocą własnego oświadczenia woli, lecz przysługiwało mu jedynie prawo wytoczenia powództwa o rozwiązanie stosunku najmu i nakazanie przez sąd opróżnienia lokalu, w przypadku, gdy zachodzą przyczyny kwalifikowane, uzasadniające wypowiedzenie najmu bez za-

⁸¹ A. Mączyński, *Dawne i nowe instytucje...*, s. 74.

⁸² Dz.U. Nr 35, poz. 224.

⁸³ Dz.U. Nr 40, poz. 230 z późn. zm.

⁸⁴ Por. załącznik nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1987 r. w sprawie czynszu najmu za lokale mieszkalne i użytkowe, wielokrotnie zmieniane w zakresie obowiązujących stawek czynszowych, które ulegały systematycznemu podwyższaniu (Dz.U. Nr 40, poz. 230 z późn. zm.).

⁸⁵ Art. 28 ust. 1 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji tekstu pierwotnego i art. 31 ust. 1 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji tekstu jednolitego z 1983 r. Odpowiednikiem tych regulacji był następnie art. 36 ust. 1 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji tekstu jednolitego z 1987 r. z późn. zm., który do przesłanek przydziału lokalu włączył także inne okoliczności określone w przepisach wykonawczych do ustawy albo w odrębnych przepisach.

⁸⁶ J. Frąckowiak, *Sytuacja prawna najemcy...*, s. 22. Autor ten zauważa jednak, że do 1961 r. najem, którego źródłem była decyzja administracyjna, zawiązywał się bez względu na stan majątkowy najemcy. Doprowadziło to do sytuacji, iż po 1961 r., a następnie pod rządami prawa lokalowego z 1974 r., niskie czynsze regulowane płacili najemcy, których położenie materialne tego nie uzasadniało – idem, *Sytuacja prawna najemcy...*, s. 22.

⁸⁷ Art. 12 ust. 1 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji tekstu pierwotnego, art. 13 ust. 1 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji tekstu jednolitego z 1983 r. oraz art. 15 ust. 1 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji tekstu jednolitego z 1987 r. z późn. zm.

⁸⁸ Art. 32 ust. 1 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji tekstu pierwotnego, art. 35 ust. 1 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji tekstu jednolitego z 1983 r. oraz art. 40 ust. 1 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji tekstu jednolitego z 1987 r. z późn. zm.

⁸⁹ A. Mączyński, *Dawne i nowe instytucje...*, s. 74.

chowania obowiązujących terminów⁹⁰. Ponadto, ograniczono możliwość cofnięcia przydziału mieszkania⁹¹.

Nie sposób jednak nie zauważyć, że pod rządami prawa lokalowego z 1974 r. nastąpiła znaczna poprawa położenia właściciela. Z jednej strony kontynuowane były tendencje kształtowania czynszów na poziomie ekonomicznie uzasadnionym, co niestety nie było odczuwalne ze względu na powszechną zwyżkę cen⁹², z drugiej strony zwiększono uprawnienia właściciela domu do zajmowania w nim jednego samodzielnego lokalu na własne potrzeby mieszkaniowe⁹³.

Wraz z wejściem w życie prawa lokalowego z 1974 r., tj. począwszy od dnia 1 sierpnia tego roku⁹⁴, właściciel domu wielomieszkaniowego uzyskał prawo zajmowania w nim na cele mieszkaniowe jednego samodzielnego lokalu pod warunkiem sprawowania zarządu tym domem. Mógł także zamieszkać w opróżnionym lokalu mieszkalnym położonym w jego domu, jeżeli jednak sprawował lub zobowiązał się do sprawowania zarządu⁹⁵. W ten sposób właścicielowi, spełniającemu te warunki, przyznano prawo do uzyskania decyzji administracyjnej o przydziale na lokal stanowiący jego własność, z pierwszeństwem przed innymi osobami kwalifikującymi się do przydziału mieszkania⁹⁶.

Z kolei na mocy nowelizacji prawa lokalowego z grudnia 1982 r., począwszy od dnia 1 marca 1983 r.⁹⁷, właściciel uzyskał prawo do zajmowania lokalu mieszkalnego w swoim domu bez względu na fakt sprawowania nim zarządu. Miał też prawo do zamieszkania w opróżnionym lokalu, a w przypadku opróżnienia dalszych lokali, mógł oddać te lokale w najem lub bezpłatne używanie pełnoletnim dzieciom lub rodzicom⁹⁸.

Zasadnicze wzmocnienie pozycji prawnej właściciela nastąpiło natomiast od dnia 1 stycznia 1988 r.⁹⁹, kiedy to, utrzymując dotychczasowe uprawnienia zamieszkania w opróżnionym lokalu, uzyskał on prawo oddawania w najem lub bezpłatne używanie opróżnionych lokali dowolnym osobom. Możliwość ta przysługiwała mu w terminie trzech miesięcy od opróżnienia lokalu. Po upływie tego

⁹⁰ Art. 37 ust. 1 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji tekstu pierwotnego, art. 40 ust. 1 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji tekstu jednolitego z 1983 r. oraz art. 45 ust. 1 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji tekstu jednolitego z 1987 r. z późn. zm. Szerzej por. A. Jaroszyński, Z. Kuczyńska, *Prawo lokalowe...*, s. 109-110.

⁹¹ Art. 43 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji tekstu pierwotnego i art. 46 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji tekstu jednolitego z 1983 r. Przesłanki wydania decyzji o cofnięciu przydziału zostały rozbudowane w art. 51 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji tekstu jednolitego z 1987 r. z późn. zm.

⁹² Z.K. Nowakowski, *Niektóre problemy budynków...*, s. 232, 234.

⁹³ Z.K. Nowakowski, *Niektóre problemy budynków...*, s. 232-233.

⁹⁴ Art. 66 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji tekstu pierwotnego.

⁹⁵ Art. 27 prawa lokalowego z 1974 r. w wersji tekstu pierwotnego.

⁹⁶ W przedmiocie warunków przydziału mieszkań na gruncie prawa lokalowego z 1974 r. por. M. Pakier, *Prawa i obowiązki najemcy i wynajmującego oraz kompetencje terenowych organów administracji państwowej według prawa lokalowego z 1974 r.*, *Palestra* 1974, Nr 10, s. 25-26.

⁹⁷ Art. 4 ustawy z dnia 3 grudnia 1982 r. o zmianie ustawy – Prawo lokalowe (Dz.U. Nr 37, poz. 244).

⁹⁸ Art. 27 prawa lokalowego w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 18 ustawy z dnia 3 grudnia 1982 r. o zmianie ustawy – Prawo lokalowe (Dz.U. Nr 37, poz. 244); art. 30 prawa lokalowego w wersji tekstu jednolitego z 1983 r.

⁹⁹ Art. 11 ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o zmianie ustawy – Prawo lokalowe (Dz.U. Nr 21, poz. 124).

terminu, w stosunku do tego lokalu mogła być wydana decyzja o przydziale¹⁰⁰. W tym przypadku stosowany był oczywiście czynsz regulowany, natomiast przy nawiązaniu stosunku najmu przez właściciela obowiązywał czynsz umowny¹⁰¹.

W okresie obowiązywania prawa lokalowego z 1974 r. widoczne są zatem nowe tendencje rozwoju tej dziedziny prawa. Już samo jego wejście w życie było zapowiedzią zmian w kierunku „ucywilnienia” stosunku najmu, gdyż przynajmniej teoretycznie zakładano, iż najem kreowany decyzją administracyjną o przydziale, zwany szczególnym trybem najmu, będzie miał jedynie charakter czasowy i zarazem wyjątkowy. Stopniowo jednak, zmiany w prawie lokalowym nabrały także wymiaru rzeczywistego, co wyrażało się w stale poszerzonym katalogu wyłączeń spod szczególnego trybu najmu, podwyżkami stawek czynszu regulowanego, wzmocnieniu pozycji właściciela i dopuszczeniu od stycznia 1988 r. w szerszym rozmiarze umowy jako formy nawiązania stosunku najmu, która określała także wysokość czynszu.

Prawo lokalowe z 1974 r. było ostatnim aktem prawnym regulującym problematykę najmu lokali mieszkalnych w Polsce Ludowej. Obowiązywało ono także u progu III Rzeczypospolitej – do dnia 26 września 1994 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych¹⁰², która stosunkowi najmu przywróciła formę cywilnoprawną i stworzyła pewne podstawy dla rozwoju wolnego rynku mieszkaniowego¹⁰³. Sam kwaterunek został wprawdzie zlikwidowany, a najmy nawiązane uprzednio na podstawie decyzji administracyjnych miały być traktowane jak najmy umowne zawarte na czas nieokreślony¹⁰⁴, ale właściciel nie miał nadal wpływu na elementy istotne umowy, tj. czas jej trwania, możliwość wypowiedzenia i wysokość płaconego czynszu, który przez okres 10 lat miał pozostać czynnikiem regulowanym¹⁰⁵. Była to zatem typowa regulacja przełomu epok, pozostająca jeszcze pod silnym wpływem rozwiązań prawnych charakterystycznych dla ustroju socjalistycznego.

Kwaterunek lokali mieszkalnych w nauce Polski Ludowej

Ze względu na obfite i podlegające częstym zmianom ustawodawstwo z zakresu prawa lokalowego w ogóle, a prawa mieszkaniowego w szczególności, w tym przede wszystkim kwaterunku lokali mieszkalnych, ta dziedzina prawa cieszyła się dużym zainteresowaniem doktryny. Sprzyjał temu także fakt, iż jej dorobek znajdował praktyczne przełożenie. W praktyce stosowania prawa był on bowiem oczekiwany i wykorzystywany, jako że kwaterunek lokali miesz-

¹⁰⁰ Art. 28 prawa lokalowego w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 25 ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o zmianie ustawy – Prawo lokalowe (Dz.U. Nr 21, poz. 124); art. 33 prawa lokalowego w wersji tekstu jednolitego z 1987 r.

¹⁰¹ Art. 14 ust. 1 oraz art. 14 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 33 ust. 3 prawa lokalowego w wersji tekstu jednolitego z 1987 r.

¹⁰² Dz.U. Nr 105, poz. 509 z późn. zm.; tekst jedn. Dz.U. z 1998 r., Nr 120, poz. 787 z późn. zm, dalej cyt. dalej: ustawa o najmie lokali.

¹⁰³ A. Mączyński, A. Proksa, *Nowe prawo lokalowe z komentarzem*, Kraków 1994, s. 7; F. Zoll, *Najem lokali mieszkalnych*, Kraków 1997, s. 11

¹⁰⁴ Art. 56 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych.

¹⁰⁵ Art. 56 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych.

kalnych stanowił przecież w Polsce Ludowej podstawowy sposób zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Problematyka ta stanowiła przy tym przedmiot zainteresowań zarówno cywilistów, jak i administratywistów, co było naturalną konsekwencją stworzonej konstrukcji kwaterunku, jako najmu przymusowego, kreowanego decyzją administracyjną i podlegającego przepisom prawa administracyjnego, ale pozostającego równocześnie pod oddziaływaniem przepisów prawa cywilnego.

Wśród polskich cywilistów badania nad kwaterunkiem i prawem lokalowym w ogóle rozwinął przede wszystkim Profesor Zbigniew Radwański. Najważniejszą pozycją w tej dziedzinie jego dorobku naukowego, a zarazem sztandarową dla tej problematyki, jest monografia „Najem mieszkań w świetle publicznej gospodarki lokalami” (1961). W dziele tym autor dokonał wszechstronnej analizy stosunku najmu lokali mieszkalnych, nawiązanego w warunkach publicznej gospodarki lokalami oraz jego charakteru, począwszy od jego powstania, poprzez prawa i obowiązki stron, aż do jego rozwiązania. Uczynił to na gruncie ówczesnie obowiązującego prawa lokalowego z 1959 r., nie stroniąc jednak od porównań i nawiązań do dekretu o publicznej gospodarce lokalami z 1945 r. oraz do dekretu o najmie lokali z 1948 r. Problematyka ta była następnie kontynuowana w kolejnych publikacjach profesora Radwańskiego. Wśród nich należy wymienić przede wszystkim: „Uwagi o prawie lokalowym” (1959)¹⁰⁶, „Najem lokali w świetle przepisów kodeksu cywilnego a prawo lokalowe” (1966)¹⁰⁷, „Perspektywy i kierunki zmian w prawie lokalowym” (1972)¹⁰⁸, a także kompleksowe opracowanie problematyki najmu lokali w „Systemie prawa cywilnego” (1976)¹⁰⁹. Wpisują się one doskonale w zagadnienie charakteru stosunku najmu, który pomimo administracyjnoprawnych form gospodarowania budynkami i lokalami nie zatracił jednak cech cywilnoprawnych. Autor przy tym zdawał się rozumieć konieczność utrzymania regulacji administracyjnej w zakresie dystrybucji lokali mieszkalnych w warunkach ówczesnej sytuacji mieszkaniowej, jednak wskazywał na konieczność jej ograniczenia, formułując szereg postulatów *de lege ferenda* oraz krytykując rozwiązania przyjęte w prawie lokalowym z 1959 r. i zastosowaną w nim technikę legislacyjną. W tym kontekście zdecydowanie wyżej oceniał prawo lokalowe z 1974 r., czemu dał wyraz w artykule pt. „Sytuacja prawna najemcy w świetle przepisów nowego prawa lokalowego o szczególnym trybie najmu” (1974)¹¹⁰.

Problematykę tę kontynuował następnie w swoich wczesnych publikacjach profesor Józef Frąckowiak, poczynając od artykułu pt. „Powstanie najmu na podstawie decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego” (1974)¹¹¹, a wieńcząc ją rozprawą doktorską, zrecenzowaną zresztą przez profesora Zbigniewa Radwańskiego, pt. „Sytuacja prawna najemcy lokalu mieszkalnego oznaczonego

¹⁰⁶ Państwo i Prawo 1959, z. 10, s. 536-551.

¹⁰⁷ Państwo i Prawo 1966, z. 2, s. 216-230.

¹⁰⁸ Państwo i Prawo 1972, z. 10, s. 19-30.

¹⁰⁹ Z. Radwański, *Najem lokali [w:] System prawa cywilnego*, red. W. Czachórski, t. III, cz. 2, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. S. Grzybowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976, s. 295-350.

¹¹⁰ Nowe Prawo 1974, nr 9, s. 1079-1092.

¹¹¹ Palestra 1974, nr 10, s. 32-45.

w decyzji o przydziale”, która w 1977 r. ukazała się drukiem. W monografii tej autor, wychodząc od społeczno-gospodarczych uwarunkowań najmu lokali mieszkalnych w Polsce Ludowej, zajął się następnie powstaniem najmu na gruncie prawa lokalowego z 1974 r., prawami i obowiązkami najemcy, zakończeniem najmu, ochroną uprawnień najemcy oraz charakterem prawnym najmu lokalu mieszkalnego. Poddał przy tym wszechstronnej analizie wzajemne zależności pomiędzy normami administracyjnoprawnymi a cywilnoprawnymi, które określały kształt najmu w prawie lokalowym z 1974 r.

Do problematyki prawa lokalowego, w tym kwaterunku, sięgali także w swoich publikacjach inni cywiliści, a mianowicie profesor Jan Gwiazdomorski w artykule „Najem lokali jako problem kodyfikacyjny” (1956)¹¹², profesor Adam Szpunar w artykule „Korzystanie z lokali mieszkalnych i użytkowych (na marginesie artykułu prof. J. Gwiazdomorskiego)” (1956)¹¹³ czy Józef Skąpski, późniejszy profesor, w artykule „Zagadnienia cywilistyczne prawa lokalowego” (1957)¹¹⁴. W publikacjach tych autorzy ci, polemizując ze sobą, starali się określić charakter prawny najmu w warunkach publicznej gospodarki lokalami, podejmując jednocześnie trud odpowiedzi na pytanie, czy najem ten zachował nadal cechy najmu jako instytucji prawa cywilnego i stosunku obligacyjnego zarazem. O ile Józef Skąpski zdawał się nie mieć w tym zakresie wątpliwości¹¹⁵, to Jan Gwiazdomorski odrzucał formę najmu dla określenia korzystania z lokali mieszkalnych (i użytkowych) opartego na przydziale kwaterunkowym, proponując nowe pojęcie „stosunku gospodarczej organizacji”¹¹⁶. Polemikę z tym ostatnim podjął z kolei Adam Szpunar, dopatrując się przy tym w najmie, do którego stosowane były zasady publicznej gospodarki lokalami, cech charakterystycznych dla praw rzeczowych¹¹⁷.

Warto też podkreślić, iż prawem lokalowym w swoich wczesnych publikacjach zajmował się także inny znany cywilista – profesor Witold Czachórski. W 1948 r. zostały przygotowane pod jego redakcją „Nowe przepisy o najmie lokali z objaśnieniami”.

Administratywiści z kolei traktowali najem w świetle publicznej gospodarki lokalami jako instytucję prawa administracyjnego, czemu dał wyraz m.in. profesor Waław Brzeziński w swojej monografii pt. „Prawo mieszkaniowe” (1953), już w przedmowie wprost określonej jako „monografia z dziedziny prawa administracyjnego”¹¹⁸. Do problematyki tej sięgał także profesor Eugeniusz Ochendowski, uznając regulację najmu za mającą charakter administracyjnoprawny. Zagadnienie to poruszał w następujących monografiach: „Administracyjnoprawna regulacja korzystania z lokali mieszkalnych w systemie gospodarki planowej PRL” (1965) oraz „Prawo gospodarki komunalnej i mieszkaniowej”

¹¹² Państwo i Prawo 1956, z. 4, s. 652-679.

¹¹³ Państwo i Prawo 1956, z. 8-9, s. 496-503.

¹¹⁴ Nowe Prawo 1957, Nr 7-8, s. 32-51.

¹¹⁵ J. Skąpski, *Zagadnienia cywilistyczne prawa lokalowego*, Nowe Prawo 1957, Nr 7-8, s. 34.

¹¹⁶ J. Gwiazdomorski, „Najem” lokali jako problem kodyfikacyjny, Państwo i Prawo 1956, z. 4, s. 675-679.

¹¹⁷ A. Szpunar, *Korzystanie z lokali mieszkalnych i użytkowych (na marginesie artykułu prof. J. Gwiazdomorskiego)*, Państwo i Prawo 1956, z. 8-9, s. 502-503.

¹¹⁸ M. Jaroszyński, *Przedmowa* [w:] W. Brzeziński, *Prawo mieszkaniowe*, Warszawa 1953, s. 5.

(1974). Aspektem natomiast rozdziału lokali mieszkalnych zajął się on w artykule pt. „Lista przydziału mieszkań i jej charakter prawny” (1963)¹¹⁹.

Kwaterunkiem zajmowali się także praktycy. Szczególnie wartościowe są tu cykliczne publikacje adwokata Józefa Prokopczuka, obejmujące kompleksowy zbiór przepisów wraz z orzecznictwem i objaśnieniami, najpierw z zakresu publicznej gospodarki lokalami¹²⁰, a następnie prawa lokalowego¹²¹, zarówno pod rządami ustawy z 1959 r., jak i z 1974 r.

W ramach doskonalenia zawodowego adwokatów powstała z kolei publikacja adwokata Lesława Myczkowskiego¹²² pt. „Prawo lokalowe” (1977). Był on także autorem książki pt. „Prawo do mieszkania. Kontrola najmu” (1974) oraz dwuczęściowego artykułu „O nowym prawie lokalowym” (1974)¹²³. Warto tu także wymienić publikację sędziego Sądu Najwyższego Franciszka Błahuty pt. „Najem lokali w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego” (1958)¹²⁴.

Z innych artykułów dotyczących tej problematyki za wartościowe uważa należy: „Najem lokali w świetle nowych przepisów” (1958) autorstwa Mikołaja Andrełowicza¹²⁵ oraz „Prawa i obowiązki najemcy i wynajmującego oraz kompetencje terenowych organów administracji państwowej według prawa lokalowego z 1974 r.” (1974) autorstwa Maurycego Pakiera¹²⁶.

Z kolei spośród komentarzy, na uwagę zasługują: „Prawo lokalowe. Komentarz” (1961) Mariana Buszyńskiego, Władysława Grabonia i Maurycego Pakiera oraz „Prawo lokalowe z komentarzem” (1978) Adama Jaroszyńskiego i Zofii Kuczyńskiej.

Pod koniec lat osiemdziesiątych ukazały się, powstałe na gruncie znolizowanego prawa lokalowego z 1974 r., publikacje Krystyny Krzekotowskiej: „Prawo mieszkaniowe” (1988) i „Prawne formy korzystania z mieszkań” (1989).

Cennym uzupełnieniem literatury do prawa lokalowego z 1974 r. jest natomiast „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Prawo lokalowe” (1994) Piotra Piszczeka, w którym autor ukazał ewolucję przepisów oraz dokonał przeglądu orzecznictwa Sądu Najwyższego za lata 1974-1993. W publikacji został zatem uwzględniony w zasadzie cały okres obowiązywania prawa lokalowego z 1974 r.

Do problematyki mieszkaniowej sięgali także w Polsce Ludowej ekonomiści, a wśród nich Profesor Adam Andrzejewski ze Szkoły Głównej Handlowej, uznawany za najwybitniejszego kontynuatora polskiej szkoły badań problematyki mieszkaniowej w okresie międzywojennym¹²⁷. Jego publikacje stanowią cenne źródło do wykorzystania przy analizie społeczno-gospodarczych uwarunkowań

¹¹⁹ Państwo i Prawo 1963, z. 8-9, s. 265-274.

¹²⁰ J. Prokopczuk, *Publiczna gospodarka lokalami. Zbiór przepisów prawnych*, Warszawa 1956.

¹²¹ J. Prokopczuk, *Prawo lokalowe. Przepisy, orzecznictwo i objaśnienia*, Warszawa 1963; idem, *Prawo lokalowe. Przepisy, orzecznictwo i objaśnienia*, Warszawa 1967; idem, *Prawo lokalowe. Przepisy, orzecznictwo i objaśnienia*, Warszawa 1977.

¹²² Autor ten do dziś zajmuje się problematyką mieszkaniową, zarówno w praktyce, jak i w swoich publikacjach. Współcześnie jest autorem wielu książek i komentarzy z zakresu prawa mieszkaniowego i spółdzielczego.

¹²³ Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1974, nr 10, s. 321-325; nr 11, s. 369-373.

¹²⁴ Nowe Prawo 1958, nr 12, s. 10-21.

¹²⁵ Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1958, nr 7, s. 245-250.

¹²⁶ Palestra 1974, nr 10, s. 16-31.

¹²⁷ M. Cesarski, *Odsłonięcie tablicy upamiętniającej Profesora Adama Andrzejewskiego (1914-1998)*, Gazeta SGH 2012, nr 8/12, s. 27.

najmu oraz do odtworzenia sytuacji mieszkaniowej w Polsce Ludowej, co jest bez wątpienia koniecznym punktem wyjścia dla rozważań normatywnych. Z dorobku naukowego profesora Andrzejewskiego należy tu wymienić przede wszystkim: „Polityka mieszkaniowa, zagadnienia ekonomiczne i socjalne” (1959), „Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1918-1974” (1977) i „Zarys polityki mieszkaniowej” (1979).

Współcześnie, problematyką związaną z prawem lokalowym Polski Ludowej literatura naukowa w zasadzie się nie zajmuje. Do tematyki tej sięgają autorzy jedynie czyniąc z niej tło historyczne dla rozważań o współczesnych im instytucjach prawa lokalowego. Wśród tego rodzaju publikacji, które zresztą dość obficie ujmują stan prawny lat minionych, wymienić można: artykuł Zygmunta Konrada Nowakowskiego pt. „Niektóre problemy budynków z lokalami mieszkalnymi lub użytkowymi” (1990)¹²⁸ oraz artykuł Andrzeja Mączyńskiego pt. „Dawne i nowe instytucje polskiego prawa mieszkaniowego” (2002)¹²⁹.

Zagadnienia te są także obecnie poruszane przy okazji badań nad innymi instytucjami prawnymi Polski Ludowej. Jako że kwaterunek był na pewno formą ograniczenia własności, nie sposób nie odnieść się do niego w rozważaniach o prawie własności Polski Ludowej, co zresztą znalazło się w monografii Anny Machnikowskiej pt. „Prawo własności w Polsce w latach 1944-1981. Studium historycznoprawne” (2010)¹³⁰. Z kolei ta sama autorka, we wcześniejszej swojej monografii pt. „Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944-1959” (2008) zajęła się także organami orzekającymi w sprawach lokalowych w okresie objętym tą publikacją¹³¹.

Zakończenie

Problematyka kwaterunku lokali mieszkalnych w Polsce Ludowej to zagadnienie, które do dziś nie doczekało się opracowania historycznoprawnego, a z pewnością na to zasługuje i to z kilku powodów, wpisując się jednocześnie w badania nad dziejami Polski Ludowej.

Po pierwsze, sama konstrukcja normatywna jest niezwykle interesująca, a mianowicie nastąpiło w tej instytucji przemieszanie norm cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych, które powoduje, że trzeba sobie postawić pytanie, czy mamy do czynienia z najmem jako takim.

Po drugie, kwaterunek miał powszechne zastosowanie i w Polsce Ludowej był podstawowym sposobem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, oczywiście kosztem ograniczenia praw właścicieli domów.

Po trzecie, skutki kwaterunku silnie oddziałują do dziś na najem lokali mieszkalnych i kwestie własnościowe po 1989 r. Ostateczne przejście bowiem od najmu „socjalistycznego” do najmu „kapitalistycznego” nastąpiło dopiero wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw

¹²⁸ *Problemy kodyfikacji prawa cywilnego (studia i rozprawy). Księga pamiątkowa ku czci Profesora Zbigniewa Radwańskiego*, pod red. S. Sołtysińskiego, Poznań 1990, s. 223-237.

¹²⁹ *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2002, z. 1, s. 65-114.

¹³⁰ Szerzej por.: s. 521-544.

¹³¹ Szerzej por. s. 462-469.

lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹³², która obecnie, po nowelizacjach, uwzględniających zarówno orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego¹³³, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹³⁴, jest regulacją cywilnoprawną, *lex specialis* do Kodeksu cywilnego, uwzględniającą z jednej strony uprawnienia właściciela, a z drugiej konieczność zapewniania ochrony lokatorowi (najemcy)¹³⁵. Do dziś natomiast w prywatnych kamienicach, często dopiero odzyskiwanych przez ich właścicieli, zamieszkują lokatorzy, którzy swoje prawo najmu wywodzą z decyzji kwaterunkowych. Nie sposób zatem, zajmując się obecnie w praktyce prawem lokalowym, nie sięgać do przepisów Polski Ludowej, wykazując chociażby w procesie tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego.

Bibliografia

- Andrełowicz M., *Najem lokali w świetle nowych przepisów*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1958, nr 7.
- Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa, zagadnienia ekonomiczne i socjalne*, Warszawa 1959.
- Andrzejewski A., *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1918-1974*, Warszawa 1977.
- Andrzejewski A., *Zarys polityki mieszkaniowej*, Warszawa 1979.
- Bednarek M., *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994.
- Bereza A., *Sąd Najwyższy w latach 1945-1962. Organizacja i działalność*, Lublin 2012.
- Błahuta F., *Najem lokali mieszkalnych w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Nowe Prawo 1958.
- Błażejczak B., *Lokatorskie prawo do spółdzielczego lokalu mieszkalnego*, Poznań 1979.
- Bończak-Kucharczyk E., *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Brzeziński W., *Prawo mieszkaniowe*, Warszawa 1953.
- Buszyński M., Graboń W., Pakier M., *Prawo lokalowe. Komentarz*, Warszawa 1961.
- Cesarski M., *Odślonięcie tablicy upamiętniającej Profesora Adama Andrzejewskiego (1914-1998)*, Gazeta SGH 2012, nr 8/12.
- Czachórski W. (red.), *Nowe przepisy o najmie z objaśnieniami*, Warszawa 1948.
- Dybowski T., *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)*, Warszawa 1969.

¹³² Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 z późn. zm.

¹³³ Szerzej por. wybór orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tej materii: E. Bończak-Kucharczyk, *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 682-761.

¹³⁴ Por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 lutego 2005 r. w sprawie Hutten-Czapska przeciw Polsce, skarga nr 35014/97, w tłumaczeniu na język polski dostępny na bip.ms.gov.pl (zakładka prawa człowieka).

¹³⁵ E. Bończak-Kucharczyk, *Ochrona praw lokatorów...*, s. 29.

- Frąckowiak J., *Powstanie najmu na podstawie decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego*, Palestra 1974, nr 10.
- 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.
- Jaroszyński A., Kuczyńska Z., *Prawo lokalowe z komentarzem*, Warszawa 1978.
- Jaroszyński M., *Przedmowa* [w:] W. Brzeziński, *Prawo mieszkaniowe*, Warszawa 1953.
- Krzekotowska K., *Prawne formy korzystania z mieszkań*, Warszawa 1989.
- Krzekotowska K., *Prawo mieszkaniowe*, Warszawa 1988.
- Machnikowska A., *Prawo własności w Polsce w latach 1944-1981. Studium historycznoprawne*, Gdańsk 2010.
- Machnikowska A., *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944-1950*, Gdańsk 2008.
- Mączyński A., *Dawne i nowe instytucje polskiego prawa mieszkaniowego*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2002, z. 1.
- Mączyński A., Proksa A., *Nowe prawo lokalowe z komentarzem*, Kraków 1994.
- Myczkowski L., *O nowym prawie lokalowym*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 1974, nr 10, nr 11.
- Myczkowski L., *Prawo do mieszkania. Kontrola najmu*, Warszawa 1974.
- Myczkowski L., *Prawo lokalowe*, Warszawa 1977.
- Nowakowski Z.K., *Niektóre problemy budynków z lokalami mieszkalnymi lub użytkowymi* [w:] *Problemy kodyfikacji prawa cywilnego (studia i rozprawy). Księga pamiątkowa ku czci Profesora Zbigniewa Radwańskiego*, po red. S. Sołtysińskiego, Poznań 1990.
- Ochendowski E., *Administracyjnoprawna regulacja korzystania z lokali mieszkalnych w systemie gospodarki planowej PRL*, Poznań 1965.
- Ochendowski E., *Lista przydziału mieszkań i jej charakter prawny*, *Państwo i Prawo* 1963, z. 8-9.
- Ochendowski E., *Prawo gospodarki komunalnej i mieszkaniowej*, Toruń 1974.
- Pakier M., *Prawa i obowiązki najemcy i wynajmującego oraz kompetencje terenowych organów administracji państwowej według prawa lokalowego z 1974 r.*, Palestra 1974, Nr 10.
- Pańko W., *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984.
- Piszczek P., *Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Prawo lokalowe*, Warszawa 1994.
- Prokopczuk J., *Prawo lokalowe. Przepisy, orzecznictwo i objaśnienia*, Warszawa 1963.
- Prokopczuk J., *Prawo lokalowe. Przepisy, orzecznictwo i objaśnienia*, Warszawa 1967.
- Prokopczuk J., *Prawo lokalowe. Przepisy, orzecznictwo i objaśnienia*, Warszawa 1977.
- Prokopczuk J., *Publiczna gospodarka lokalami. Zbiór przepisów prawnych*, Warszawa 1956.

- Radwański Z., *Najem lokali* [w:] *System prawa cywilnego*, red. W. Czachórski, t. III, cz. 2, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. S. Grzybowski, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1976.
- Radwański Z., *Najem mieszkań w świetle przepisów kodeksu cywilnego a prawo lokalowe*, Państwo i Prawo 1966, z. 2.
- Radwański Z., *Najem mieszkań w świetle publicznej gospodarki lokalami*, Warszawa 1961.
- Radwański Z., *Perspektywy i kierunki zmian w prawie lokalowym*, Państwo i Prawo 1972, z. 10.
- Radwański Z., *Sytuacja prawna najemcy w świetle przepisów nowego prawa lokalowego o szczególnym trybie najmu*, Nowe Prawo 1974, nr 9.
- Skąpski J., *Zagadnienia cywilistyczne prawa lokalowego*, Nowe Prawo 1957, Nr 7-8.
- Szpunar A., *Korzystanie z lokali mieszkalnych i użytkowych (na marginesie artykułu prof. J. Gwiazdomorskiego)*, Państwo i Prawo 1956, z. 8–9.
- Wasilkowski J., *Prawo własności w PRL. Zarys wykładu*, Warszawa 1969.
- Zoll F., *Najem lokali mieszkalnych*, Kraków 1997.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie praw lokatorów (tekst jedn. Dz.U. z 1936 r., Nr 39, poz. 297).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1933 r. - Kodeks zobowiązań (Dz.U. Nr 82, poz. 598 z późn. zm.).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 4, poz. 18).
- Dekret z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57, poz. 319). Dekret z dnia 12 listopada 1946 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz.U. Nr 67, poz. 369).
- Dekret z dnia 21 grudnia 1947 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz.U. z 1946 r., Nr 4, poz. 27 z późn. zm.; tekst jedn. Dz.U. z 1950 r., Nr 36, poz. 343 z późn. 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. z 1953, Nr 35, poz. 152; Dz.U. z 1958 r., Nr 50, poz. 243).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 1948 r. w sprawie zwolnień i ulg w opłacaniu czynszu za najem lokali mieszkalnych oraz zwolnień od wpłat na Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej (Dz.U. Nr 49, poz. 374).
- 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).
- 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. z 1962 r., Nr 47, poz. 228).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 lipca 1958 r. w sprawie zwolnień i ulg w opłacaniu czynszu za najem lokali mieszkalnych (Dz.U. Nr 50, poz. 244).

- Ustawa z 30 stycznia 1959 r. Prawo lokalowe (Dz.U. Nr 10, poz. 59; tekst jedn. Dz.U. z 1962 r., Nr 47, poz. 227).
- Ustawa z dnia 22 kwietnia 1959 r. o remontach i odbudowie oraz wykańczaniu budowy i nadbudowie budynków (tekst jedn. z 1968 r., Nr 36, poz. 249).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1965 r. w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne (Dz.U. Nr 35, poz. 224).
- Uchwała Nr 187 Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1965 r. w sprawie wprowadzenia przejściowego dodatku mieszkaniowego (M.P. Nr 43, poz. 239).
- Uchwała Sejmu PRL z dnia 19 października 1972 r. o perspektywicznym programie mieszkaniowym (M.P. Nr 48, poz. 258).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. Prawo lokalowe (Dz.U. z 1974 r., Nr 14, poz. 84; tekst jedn. Dz.U. z 1983 r., Nr 11, poz. 55; Dz.U. z 1987 r., Nr 30, poz. 165).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1987 r. w sprawie czynszu najmu za lokale mieszkalne i użytkowe (Dz.U. Nr 40, poz. 230 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 z późn. zm.; tekst jedn. Dz.U. z 1998 r., Nr 120, poz. 787 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 z późn. zm.).

Orzecznictwo

- Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 1951 r. sygn. akt C 1450/51, Państwo i Prawo 1953, Nr 1, s. 138; LEX nr 195570.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 lutego 2005 r. w sprawie Hutten – Czapska przeciw Polsce, skarga nr 35014/97, w tłumaczeniu na język polski dostępny na bip.ms.gov.pl (zakładka prawa człowieka).