




RAFAŁ KANIA

 <https://orcid.org/0000-0003-2900-6695>
Akademia Mazowiecka w Płocku

Ideologiczne i prawne uwarunkowania polityki mieszkaniowej komunistów w początkach Polski Ludowej

Abstract

Ideological and Legal Conditions of Communists' Housing Policy in the Early People's Poland

The end of World War II entailed numerous social problems, one of which was the shortage of housing to meet the basic living needs of Polish society. The communists, who were then taking over political power in Poland, faced a challenge of finding a quick solution to the problem. They were hampered in this regard since they could only use methods which were consistent with Marxism-Leninism ideology. The article presents the legal and ideological basis of the Polish Communists' housing policy in the early existence of the People's Poland.

Słowa kluczowe: komuniści polscy, Polska Ludowa, polityka mieszkaniowa, socjotechnika, przymus

Keywords: Polish Communists, People's Poland, housing policy, social engineering, coercion.

Wprowadzenie

W jednej ze swoich licznych enuncjacji Włodzimierz Lenin stwierdził, iż podczas dążenia do władzy komuniści powinni zachowywać maksimum elastyczności, wykorzystując przy tym wszelkie dostępne metody¹. Oznaczało to przyjęcie w działalności politycznej jako punktu odniesienia makiawelicznej zasady „cel uświęca środki”. Taka postawa oznaczała, że arsenał stosowanych przez rewolucyjną lewicę socjotechnik ograniczały jedynie obiektywne przeszkody lub granice wyobraźni samych aktorów politycznych.

Wraz ze zwiększaniem strefy wpływów Związku Sowieckiego dyrektywy polityczne nakreślone przez W. Lenina były przejmowane przez komunistów w innych krajach,

¹ Lenin, „Co robić?”, 186, 190, 211, 219; Lenin, „Dziecięca choroba”, 622–3, 650–1, 655, 672–3, 669.

także w Polsce. Przypadający na koniec II wojny światowej początek marszu komunistów po władzę postawił kierownictwo tego obozu politycznego przed poważnym wyzwaniem przejścia pełni władzy w kraju oraz wprowadzenia opartych na ideologii marksistowsko-leninowskiej rozwiązań ustrojowych zgodnych z oczekiwaniami sowieckich mocodawców. Było to zadanie tym trudniejsze, że pozostawało w wyraźnej sprzeczności z rodzimymi tradycjami oraz oczekiwaniami większości społeczeństwa. Piętrzące się przeszkody i silny opór społeczny powodowały, że komuniści musieli sięgnąć po leninowską dyrektywę stosowania wszelkich dostępnych sposobów, technik i metod uprawdopodobniających powodzenie działań zmierzających do wprowadzenia modelu ustrojowego, dla którego z czasem przyjęto określenie demokracji ludowej.

W literaturze przedmiotu katalog socjotechnik stosowanych w działaniach politycznych jest porządkowany według czterech podstawowych kategorii: perswazji, podstępny, przymusu i przemocy. Szczególnie ciekawą, z racji swojej różnorodności, jest trzecia z wymienionych grup metod oddziaływania. Istotą przymusu jest

[...] skłanianie do zachowania zgodnego z narzuconą wolą przez zagrożenie rozmaitymi dolegliwościami, polegające na podporządkowaniu się pewnym nakazom, respektowaniu pewnych reguł lub zakazu uprawdopodobnione lub wręcz zagwarantowane przez dysponowanie siłą bądź udaremniającą opór, bądź sprawiającą, że jego koszt byłby dla adresata zbyt wysoki².

Dążąc do celu, jakim było przejście władzy politycznej w Polsce, komuniści skrzętnie wykorzystywali różnorodne formy przymusu, którego skuteczność wynika z faktu, iż w większości przypadków u jego źródeł leży mechanizm konieczności zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych, niezbędnych do podtrzymania egzystencji ludzkiej, bądź osiągnięcia dobrostanu będącego celem dążeń istoty ludzkiej³. Kluczową rolę w tym zakresie odgrywa potrzeba bezpieczeństwa, której jedną z form zaspokojenia jest zapewnienie schronienia, w rozwiniętych społeczeństwach przybierające formę dostępu do lokali mieszkalnych.

Przedmiotem artykułu jest przedstawienie uwarunkowań ideologicznych polityki mieszkaniowej realizowanej przez komunistów polskich w pierwszych trzydziestu miesiącach od rozpoczęcia oficjalnego marszu po władzę zainicjowanego publikacją Manifestu PKWN. Z uwagi na fakt, że elementy programu politycznego obozu sprawującego władzę państwową są zazwyczaj przenoszone ze sfery refleksji teoretycznej na grunt praktyczny poprzez wynik procesu prawotwórczego, założenia programowe komunistów zostaną skonfrontowane z treścią stanowionego ówczasem prawa regulującego przedmiotową materię⁴. Z racji specyfiki przyjętej perspektywy badawczej do przeprowadzenia przedmiotowej analizy zostanie wykorzystana metoda analizy językowej oraz metoda historycznoprawna z elementami dyrektyw wykładni prawa.

² Karwat, *Podstawy socjotechniki*, 17.

³ Masłow, *Motywacja i osobowość*, 115 i nast.

⁴ Z uwagi na to, że celem artykułu jest ustalenie związku między treścią prawa stanowionego w początkach istnienia Polski Ludowej i przejawów myśli politycznej, formułowanych zarówno na poziomie ideologii marksizmu-leninizmu, jak i programu politycznego komunistów polskich, kontekst społeczny oraz praktyka stosowania regulacji dotyczących polityki mieszkaniowej wykraczają poza przedmiot analizy. Dlatego kwestie te zostaną uwzględnione jedynie jako tło dla głównego toku rozważań.

Podstawy programowe i ideologiczne polityki mieszkaniowej komunistów w Polsce po 1944 roku

Zniszczenia wojenne i wywołane wojną procesy migracyjne, jak również niewystarczające działania władz w okresie międzywojennym spowodowały, że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa polskiego stało się jednym z najbardziej palących problemów, przed jakim komuniści polscy stanęli u progu inauguracji eksperymentu inżynierii społecznej, określanego mianem Polski Ludowej⁵. W warunkach kończącej się zawieruchy wojennej i jej skutków kwestia dostępności lokali mieszkalnych stawała się nie tylko jedną z form oddziaływania socjotechnicznego. Była również obiektywnie istniejącym problemem wymagającym systemowego rozwiązania. Sytuacja ta stawiała przed koniecznością podjęcia pilnych działań zaradczych, które z czasem łącznie złożyły się na realizowaną w kolejnych latach politykę mieszkaniową⁶. Jej fundament tworzyły dwa założenia: budowa nowych lokali mieszkalnych oraz optymalizacja wykorzystania już istniejących zasobów mieszkaniowych⁷.

W ówczesnych uwarunkowaniach politycznych problem mieszkaniowy mógł zostać rozwiązany przez komunistów polskich jedynie w granicach wyznaczonych przez akceptowaną ideologię – marksizm-leninizm. Punktem wyjścia wszelkich działań politycznych, społecznych i gospodarczych pozostawały bowiem wytyczne sformułowane przez klasyków marksizmu. Uwzględniając wspomniany punkt odniesienia, kwestia mieszkaniowa wpisywała się w szerszy kontekst narracji ideologicznej, tworzonej przez materializm dialektyczny i historyczny oraz przez idee niesprawiedliwości i nierówności systemu kapitalistycznego, walki klas oraz rewolucji proletariackiej. Ramy wszelkiej krytyki sytuacji społecznej w świecie burżuazyjno-kapitalistycznym wyznaczył Karol Marks w *Kapitale*⁸, a także wspólnie z Fryderykiem Engelsem w *Manifeście komunistycznym*⁹. Na tej podstawie podejmowano analizy dotyczące zagadnień szczegółowych.

Pośród wielu podjętych przez marksistów problemów społecznych znalazła się kwestia potrzeb mieszkaniowych biedniejszej części społeczeństwa. Kwestia ta stała się przedmiotem zainteresowania F. Engelsa. Zdaniem najbliższego współpracownika K. Marksa niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i katastrofalne warunki bytowe dotykające większość członków społeczeństwa stanowiły konsekwencję niesprawiedliwości kapitalizmu. Ponieważ wady leżały w fundamentalnych założeniach tego systemu, F. Engels doszedł do wniosku, że zwalczając problemy społeczne, nie można się ograniczać jedynie do modyfikacji istniejącego porządku. Dlatego odrzucał wszelkie działania reformatorskie na rzecz przemian o charakterze radykalnym. Uważał bowiem, że trwałe zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, w szczególności biedniejszej części społeczeństwa, jest możliwe wyłącznie dzięki obaleniu systemu burżuazyjno-kapitalistycznego na drodze rewolucji i ustanowienia społeczeństwa bezklasowego, w którym stosunki produkcji będą się opierać na wykorzystaniu uspołecznionych środków pro-

⁵ Fermus-Bobowiec, „Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej”, 242–3.

⁶ Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, 130–3.

⁷ Brzeziński, *Prawo mieszkaniowe*, 8, 62.

⁸ Marks, *Kapitał*, 731 i nast.

⁹ Marks, Engels, „Manifest komunistyczny”, 26 i nast.

dukcji. Wprowadzenie takiego rozwiązania miało doprowadzić do usunięcia wszystkich problemów społecznych, w tym braku mieszkań służących zaspokojeniu elementarnych potrzeb ludzkich¹⁰.

Zważywszy na odległą perspektywę wprowadzenia komunizmu, F. Engels zastanawiał się także nad krótkofalowym sposobem rozwiązania problemu „głodu mieszkaniowego” spauperyzowanych klas społecznych w okresie pierwszej fazy przemian na drodze do socjalizmu. Jego zdaniem w ówczesnych warunkach istniał wystarczający zasób mieszkaniowy do zaspokojenia elementarnych potrzeb bytowych. Wystarczyło jedynie wprowadzić racjonalne wykorzystanie dostępnego zasobu. Działanie takie wymagało jednak przeprowadzenia wywłaszczenia dotychczasowych właścicieli, ewentualnie zakwaterowania bezdomnych pracowników najemnych lub przebywających w przepełnionych lokalach mieszkalnych w domach bogatych właścicieli. Tego rodzaju praktyki miały zyskać na intensywności wraz z przejściem przez klasę robotniczą władzy państwowej. Podyktowane nadrzędnym dobrem publicznym radykalne działania na rzecz rozładowania „głodu mieszkaniowego” były, zdaniem F. Engelsa, bardzo łatwe do zrealizowania przez proletariat, który sięgnąłby po władzę polityczną¹¹.

Wszelka rewolucja społeczna będzie musiała zrazu brać rzeczy takimi, jakimi je zastanie i będzie musiała znajdować środki zaradcze, aby usunąć zło najdolegliwsze istniejącymi sposobami. [...] na brak mieszkań zaradzić można niezwłocznie przez wywłaszczenie części mieszkań zbytkowych należących do klas posiadających i przez zakwaterowanie ludności robotniczej w pozostałych mieszkaniach burżuazji¹².

Niezależnie od środków doraźnych F. Engels był przekonany, że

[...] dopóki istnieje kapitalistyczny system produkcji, dopóty jest niedorzecznością chcieć rozwiązać oddzielnie kwestię mieszkaniową albo jakąkolwiek inną sprawę społeczną dotyczącą losu robotników. Rozwiązanie leży w usunięciu kapitalistycznego sposobu produkcji, w przejściu na własność wszystkich środków produkcji, w przejściu na własność wszystkich środków do życia i pracy przez samą klasę robotniczą¹³.

Krytyczny stosunek F. Engelsa do istniejącej rzeczywistości przejął W. Lenin, który wskazywał na to, że w krajobraz społeczeństwa kapitalistycznego wpisały się trwale przepełnione noclegownie, strychy, komórki i sutereny, zajmowane przez przedstawicieli klasy robotniczej¹⁴. Podkreślał przy tym skrajną niesprawiedliwość istniejącego stanu rzeczy. Mimo bowiem przebywania w nieporównywalnie gorszych warunkach bytowych niż przedstawiciele bogatszej części społeczeństwa biedota płaciła relatywnie znacznie wyższe stawki czynszu i najmu za oddaną do dyspozycji powierzchnię mieszkalną¹⁵.

W. Lenin przejął pomysł F. Engelsa związany z doraźnym rozwiązaniem problemu braku mieszkań. „Państwo proletariackie, biorąc rzecz od strony formalnej, [...] «zarzą-

¹⁰ Engels, „W kwestii mieszkaniowej”, 515–25.

¹¹ *Ibid.*, 537–58.

¹² *Ibid.*, 554.

¹³ *Ibid.*, 573.

¹⁴ Lenin, „Przegląd wewnętrzny”, 297.

¹⁵ Lenin, „Kapitalistyczna struktura współczesnego rolnictwa”, 457.

dzi» kwaterunek i wywłaszczenia domów”¹⁶. Skłaniał się przy tym do odpłatnego wynajmowania mieszkań należących do państwa oraz nadzoru państwowego nad najmem. Przejście do takiego stanu, kiedy możliwe byłoby udostępnianie mieszkań nieodpłatnie, miało realnie nastąpić dopiero wraz z zupełnym obumarciem państwa¹⁷. W okresie przejściowym do komunizmu pozostawałoby ono jedynym dysponentem substancji mieszkaniowej jako gwarant sprawiedliwego rozdziału dostępnych zasobów. W tym celu miało, zdaniem W. Lenina, dysponować kompetencją by

[...] usunąć przymusowo z mieszkania jakąś rodzinę i zakwaterować inną. Robi to raz po raz państwo kapitalistyczne, będzie to robiło także nasze proletariackie, czyli socjalistyczne państwo. [...] Państwo proletariackie chce rodzinę znajdującą się w skrajnej nędzy zakwaterować przymusowo w mieszkaniu bogacza¹⁸.

W nakreślonych w ten sposób granicach ideologicznych zdefiniowanych przez autorów uznanych za klasyków marksizmu musieli poruszać się komuniści polscy podejmujący działania na rzecz usunięcia „głodu mieszkaniowego” w pierwszym okresie powojennym. Zagadnienie to rodziło poważny problem natury praktycznej, zważywszy na fakt, że w pierwszym okresie marszu po władzę, mając świadomość powszechnej niechęci społeczeństwa polskiego do swojego obozu politycznego, komuniści musieli głosić oficjalnie hasła znajdujące akceptację. Ukrywali zatem radykalne pomysły, takie jak masowe wywłaszczenia i przymusowe zakwaterowanie rodzin proletariackich. Takiemu sposobowi myślenia dał wyraz czołowy ideolog środowiska emigracji komunistycznej w ZSRS, Alfred Lampe. Autor ten stwierdził, że w powojennej Polsce należało przeprowadzić restytucję wszelkiej własności prywatnej, którą powinni odzyskać jej prawowici właściciele. Państwo miało pomóc im w odbudowie zniszczeń, a prywatna własność miała być prawnie chroniona. W przypadku wywłaszczenia miało się to odbywać wyłącznie za godziwym odszkodowaniem¹⁹. Jak z tego wynika, żadne deklaracje związane z pozbawianiem własności lokali lub przymusowe dokwaterowania nie mogły wchodzić w grę.

Deklaracja poprawy warunków bytowych wpisywała się natomiast w roboty publiczne stanowiące część państwowego planu odbudowy, zadeklarowanego w projekcie Deklaracji Polskiego Komitetu Narodowego z przełomu 1943 i 1944 r.²⁰ Podobnie w Deklaracji Związku Patriotów Polskich pojawiła się zapowiedź walki o poprawę warunków życia ludzi pracy²¹. Innym przykładem refleksji teoretycznej wspomnianego obozu politycznego, nawiązującego do przedmiotowego zagadnienia, były Tezy nr 2 sformułowane przez środowisko emigracji komunistycznej w ZSRS w październiku 1943 r. Padła w nich deklaracja realizacji w ramach polityki gospodarczej planu wielkich robót inwestycyjnych, wśród których znalazło się „mieszkaniowe budownictwo miejskie i wiejskie”, stanowiące integralny element państwowego planu rozwoju gospodarczego²².

¹⁶ Lenin, „Państwo i rewolucja”, 466.

¹⁷ *Ibid.*, 467.

¹⁸ Lenin, „Czy bolszewicy utrzymają władzę państwową?”, 95.

¹⁹ „Notatki Alfreda Lampe”, 34.

²⁰ „Deklaracja Polskiego Komitetu Narodowego”, 82–3.

²¹ „Deklaracja ideowa Związku Patriotów Polskich w ZSRR”, 403.

²² „Kolejny materiał opracowany przez komunistów polskich”, 511–2.

Także w wystąpieniach programowych krajowego środowiska komunistów można odnaleźć mniej lub bardziej wyraźne nawiązania do kwestii mieszkaniowej. W marcowej deklaracji PPR „O co walczymy?” zawarto ogólne stwierdzenie o podjęciu działań zmierzających do likwidacji „głodu mieszkaniowego”²³. Na ówczesnym etapie nie wskazano jednak metod pozwalających osiągnąć ten cel. Z kolei w deklaracji listopadowej „O co walczymy?” znalazła się ogólna zapowiedź, że celem obozu komunistycznego była, między innymi, walka „o dach nad głową” dla Polaków²⁴.

Dokumentem programowym o przełomowym charakterze z punktu widzenia procesu dążenia komunistów do pełni władzy politycznej w Polsce, był Manifest PKWN z 22 lipca 1944 r., który symbolizował przejście od okresu przygotowawczego do podjęcia rzeczywistych działań zmierzających do tego celu. W jego tekście znalazło się jedynie lakoniczne stwierdzenie, że wraz z realizacją programu komunistów „rozpocznie się rozładowywanie nędzy mieszkaniowej”²⁵.

Kolejne nawiązania do problemów braku mieszkań pojawiły się już po oficjalnym rozpoczęciu walki o władzę w lipcu 1944 r. Co ciekawe, na majowym plenum KC PPR w 1945 r., podczas którego doszło do ostrej dyskusji w kierownictwie komunistycznym, nie tylko na tle ówczesnej sytuacji w kraju, ale również stanu wewnętrznego partii, Władysław Gomułka wskazywał na cztery priorytety komunistów. Wymienił: rolnictwo, przemysł, transport oraz akcję przesiedleńczą²⁶. Zagadnienie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa nie znalazło się zatem pośród priorytetów kierownictwa tego obozu politycznego.

W sposób bardziej wyraźny, chociaż nadal lakoniczny, W. Gomułka nawiązał do kwestii mieszkaniowej podczas I Zjazdu PPR w grudniu 1945 r. W swoim wystąpieniu podkreślił, że odbudowa zniszczeń wojennych, w tym także budowa setek tysięcy nowych domów, wymagała mobilizacji wszystkich dostępnych sił i zasobów. Ambitny cel wymuszał uznanie przez cały naród podjęcia wspólnego działania zgodnie z wytycznymi planu odbudowy. Wynikała z tego także konieczność nakładania przez rząd na obywateli różnych ciężarów wynikających z nadzwyczajnych okoliczności wymagających szczególnego wysiłku i dyscypliny²⁷. W tym stwierdzeniu można się dopatrzeć zawołanego uzasadnienia radykalnych rozwiązań legislacyjnych wprowadzanych przez komunistów jako antidotum na katastrofalną sytuację mieszkaniową w wielu miastach.

Analiza treści oficjalnych wystąpień dotyczących metod zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych wskazuje na zdawkowe odnoszenie się do przedmiotowego problemu oraz jego poruszanie na marginesie innych, uznanych wówczas za ważniejsze, zagadnień społeczno-gospodarczych. Co więcej, jeżeli już pojawiała się jakakolwiek refleksja dotycząca tej kwestii, poruszano ją wyłącznie w kontekście planów inwestycyjnych państwa bądź też perspektywy rozwiązania tego problemu w bliżej nieokreślonej przyszłości.

²³ „O co walczymy? Deklaracja Polskiej Partii Robotniczej”, 123.

²⁴ „O co walczymy? Deklaracja programowa Polskiej Partii Robotniczej”, 151, 154–5.

²⁵ „Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego”, 560.

²⁶ Kochański, *Protokół obrad KC PPR*, 11.

²⁷ Gomułka, „Sprawozdanie polityczne”, 281.

Podstawa prawna polityki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w okresie od Manifestu PKWN do wyborów do Sejmu Ustawodawczego

Brak wyraźnych odniesień w enuncjacjach politycznych komunistów w zakresie rozwiązania kwestii „głodu mieszkaniowego” nie oznacza, że obóz polityczny przejmujący władzę w Polsce nie podejmował działań w tym zakresie. Świadczy o tym treść przyjmowanych regulacji prawnych. Krótco po publikacji Manifestu PKWN ukazał się pierwszy z aktów prawnych mających na celu rozwiązanie najpilniejszych problemów mieszkaniowych.

Już 7 września 1944 r. wydano dekret o komisjach mieszkaniowych²⁸. Na wstępie znalazło się w nim uzasadnienie podjętych kroków legislacyjnych. Prawodawca komunistyczny stwierdził, że masowe przesiedlenia ludności, przymusowe usuwanie z mieszkań, zniszczenie miast i wsi oraz konieczność likwidacji nędzy mieszkaniowej spowodowały potrzebę kompleksowego uregulowania kwestii mieszkaniowych. Działania w tym obszarze miały prowadzić komisje mieszkaniowe tworzone przy miejskich i gminnych radach narodowych (art. 1). W skład komisji mieszkaniowej wchodziły trzy osoby: przewodniczący delegowany przez właściwą radę narodową oraz przedstawiciele lokalnego środowiska właścicieli nieruchomości, związków zawodowych lub zrzeszeń społecznych znajdujących się na terenie gminy (art. 3).

Do głównych zadań komisji mieszkaniowych należało określenie sposobu zajmowania pomieszczeń mieszkalnych, dokonywane na podstawie prowadzonej ewidencji lokali oraz ustalenie zasad przydziału powierzchni mieszkalnej przypadającej na statystycznego mieszkańca, odpowiedniej do zawodu, stanu zdrowia i stanu rodzinnego ubiegającego się o lokal. Do kompetencji komisji należały także sprawy umów, których przedmiotem były pomieszczenia mieszkalne. Wraz z nowymi regulacjami prawodawca unieważniał wszelkie umowy najmu zawarte bez udziału komisji (art. 2). Ponadto dekret wprowadzał zakaz zawierania oraz unieważniał wszelkie umowy najmu zawarte przez ustępującego najemcę lub właściciela nieruchomości na zasadach odstępnego. Zabraniał także pobierania opłat z tytułu pośrednictwa przy najmie oraz w związku z wyszukiwaniem lokali pod wynajem. Prawodawca przewidywał karę pozbawienia wolności do lat 2 i grzywny do 20 tys. zł dla stron takich umów, jak również dla „podżegaczy i pomocników” (art. 11). Przy regulowaniu przydziału mieszkań komisje miały uwzględniać roszczenia uprawnionych do tych lokali związane z prawami nabytymi przed 1 września 1939 r., jednakże pod warunkiem że nie stały temu na przeszkodzie względy słuszności (art. 2). Dekret ustalał także sztywny czynsz najmu lokali w wysokości obowiązującej w dniu 1 września 1939 r. (art. 13)²⁹. Wprowadzona regulacja pozostawała w mocy

²⁸ Dekret z dnia 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych (Dz.U. 1944 nr 4 poz. 18). Przedmiotowa regulacja obowiązywała do końca 1945 r., kiedy została uchylona art. 4 dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz.U. 1946 nr 4 poz. 27).

²⁹ Radwański, *Najem mieszkań*, 95.

przedwojenne przepisy o ochronie lokatorów i kodeksu zobowiązań o najmie w zakresie nieuregulowanym w dekreście (art. 13)³⁰.

Prawodawca określił szczegółowo kompetencje komisji mieszkaniowych³¹ oraz procedurę postępowania przed komisjami mieszkaniowymi (art. 5 i 6). Po rozpatrzeniu sprawy zgodnie z kompetencjami organ ten wydawał orzeczenie. Przysługiwało od niego odwołanie do właściwego miejscowo sądu grodzkiego, którego orzeczenia były ostateczne (art. 7). Prawomocne orzeczenia komisji lub sądu podlegały wykonaniu w drodze egzekucji komorniczej (art. 9)³².

Spod działania dekretu wyłączono budynki stanowiące własność Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, a także osób prawa publicznego i fundacji, przeznaczone na cele kultu religijnego, o ile nie pozostawały w użytkowaniu osób prywatnych na podstawie umów cywilnoprawnych. Ponadto wyłączono również budynki prywatne przeznaczone na cele wojskowe lub biurowe urzędów publicznych, budynki uszkodzone wskutek działań wojennych gruntownie wyremontowane na koszt właściciela, mieszkania służbowe, pomieszczenia w hotelach, pensjonatach i gospodach, pomieszczenia w letniskach i uzdrowiskach przeznaczonych dla gości sezonowych (art. 10).

Z nową polityką mieszkaniową wiązały się zmiany wprowadzone w zasadach poboru podatku od lokali. Zagadnienie to zostało uregulowane dekretem z 20 listopada 1944 r.³³ Na jego mocy znowelizowano dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 listopada 1935 r. o podatku od lokali w zakresie obowiązującej w art. 5 stawki opodatkowania. Zamiast obowiązujących dotychczas dwóch progów 8% i 12% wprowadzono trzy nowe, znacznie wyższe, stawki podatkowe. Wynosiły: dla lokali jednoizbowych – 10%, dla lokali dwu i trzyizbowych – 20%, dla lokali czteroizbowych i większych 30% podstawy wymiaru opodatkowania (art. 1). Kwota podatku miała być uiszczana w czterech kwartalnych ratach (art. 2)³⁴.

Kolejna regulacja określająca zasady wykorzystania dostępnej substancji mieszkaniowej została określona w dekreście z 21 grudnia 1945 r. wprowadzającym zasady pub-

³⁰ Przedmiotową kwestię regulowały przepisy ustawy z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie praw lokatorów (t.j. Dz.U. 1936 nr 39 poz. 297).

³¹ Do zakresu działania komisji mieszkaniowych należały: a) przydział na wniosek zainteresowanych mieszkań i rozstrzygnięcie wszelkich kwestii spornych dotyczących mieszkań wolnych i zajętych; b) wydawanie orzeczeń o zmniejszeniu i uszczupleniu praw lokatora głównego w wypadku głodu mieszkaniowego, wraz z określeniem wysokości czynszu sublokatora; c) regulowanie stosunków między najemcą a wynajmującym w zakresie użytkowania lokalu; d) wydawanie opinii dotyczących postępowań eksmisyjnych; e) ustalenie przy udziale biegłych wysokości wkładów koniecznych i pożytecznych dodatkowych przez najemcę podczas trwania stosunku najmu; f) wydanie zezwolenia na podwyżkę czynszu najmu (art. 4).

³² Szczegółowe regulacje dotyczące trybu powoływania i funkcjonowania komisji mieszkaniowych znalazły się w rozporządzeniu Kierowników Resortów Administracji Publicznej i Sprawiedliwości z dnia 3 października 1944 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 października 1944 r. o komisjach mieszkaniowych (Dz.U. 1944 nr 7 poz. 36).

³³ Dekret z dnia 20 listopada 1944 r. o zmianie dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej o podatku od lokali (Dz.U. 1944 nr 12 poz. 66) uchylony dekretem z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych (t.j. Dz.U. 1947 nr 40 poz. 198).

³⁴ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 listopada 1935 r. o podatku od lokali (Dz.U. 1935 nr 82 poz. 505). Podwyższenie stawek oraz wprowadzenie progresywnej skali podatkowej uzależnionej od liczby izb mieszkalnych, należy uznać za kolejne narzędzie służące komunistom do stopniowego wprowadzania zmian ustrojowych w duchu nakreślonym przez marksizm-leninizm.

licznej gospodarki lokalami mieszkalnymi, a także kontrolę najmu³⁵. W początkowej części przedmiotowego aktu znalazło się uzasadnienie wydania przedmiotowej regulacji. Zgodnie z deklaracją prawodawcy w celu racjonalnego wykorzystania uszczuplonego wskutek wojny zasobu lokali oraz planowego uregulowania potrzeb lokalowych, wprowadzano publiczną gospodarkę lokalami mieszkalnymi i użytkowymi bądź publiczną kontrolę najmu lokali, dopóki odbudowa zniszczonych miast i osiedli nie zapewni dostatecznej liczby pomieszczeń dla instytucji publicznych oraz nie zaspokoi potrzeb społecznych (art. 1)³⁶.

W Warszawie, Łodzi, Gdańsku, Lublinie, Krakowie, Katowicach i Poznaniu publiczna gospodarka lokalami była obligatoryjna. Na mocy dekretu Rada Ministrów mogła ustanowić w drodze rozporządzenia, w całości lub w części, publiczną gospodarkę lokalami w innych miastach i gminach wiejskich³⁷. Ponadto na obszarach osiedli podmiejskich Rada Ministrów mogła podporządkować przedmiotowe działania miejskim władzom kwaterynkowym. W miejscowościach nieobjętych dekretem miejskie rady narodowe z inicjatywy własnej lub na wniosek władzy sprawującej nadzór nad organami wykonawczymi danej jednostki terytorialnej uzyskiwały uprawnienie do wprowadzenia kontroli najmu w drodze uchwały (art. 2)³⁸.

Zgodnie z dekretem w miastach i osiedlach objętych publiczną gospodarką lokalami mieszkania i pomieszczenia sublokatorskie mogły być zasiedlane wyłącznie przez osoby dysponujące prawem do uzyskania przydziału, zgodnie z zasadami ustalonymi dla danego obszaru. Prawo przydziału uzyskiwały osoby, których zawód, wykonywana praca lub zajmowane stanowisko wymagały zamieszkania w mieście³⁹. Kolejną grupę uprawnioną tworzyły osoby zatrudnione w Związku Rewizyjnym Spółdzielni Rzeczypospolitej i należących do niego spółdzielni oraz w związkach zawodowych i organizacjach społecznych. Z omawianych preferencji korzystały też osoby wykonujące wolny zawód, zarejestrowane we właściwej izbie samorządu zawodowego. Do zamieszkania byli uprawnieni ponadto prowadzący gospodarstwo rolne lub warzywniczo-ogrodnicze oraz osoby tam zatrudnione, o ile nie została przekroczona liczba osób koniecznych do prowadzenia gospodarstwa, ustalona przez właściwe władze. Spośród innych uprawnionych należy

³⁵ Dekret z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz.U. 1946 nr 4 poz. 27). Szerzej zob. Machnikowska, *Prawo własności w Polsce*, 521 i nast.; Fermus-Bobowiec, „Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej”, 248–9.

³⁶ Było to zatem działanie wprowadzone w praktyce na czas nieokreślony, zważywszy na ogólnikowość użytego sformułowania.

³⁷ Pierwszym miastem, w którym wprowadzono od 17 kwietnia 1946 r. w pełnym zakresie publiczną gospodarkę lokalami na podstawie aktu wykonawczego do omawianego dekretu była Gdynia. Dokonano tego na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1946 r. o wprowadzeniu publicznej gospodarki lokalami w mieście Gdyni (Dz.U. 1946 nr 12 poz. 80).

³⁸ Spod działania dekretu wyłączono pomieszczenia zajęte przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i osoby korzystające z prawa zakrajowości oraz konsulaty, a ponadto świątynie, domy modlitwy wszystkich uznanych wyznań, budynki i lokale wyłączone spod publicznej gospodarki lokalami na podstawie przepisów szczególnych (art. 3).

³⁹ Byli to posłowie do KRN, osoby zatrudnione w urzędach i władzach państwowych i samorządowych, przedsiębiorstwach państwowych i samorządowych, instytucjach publicznych, stowarzyszeniach wyższej użyteczności oraz osoby zatrudnione w szkołach i zakładach oświatowych. Ponadto do grupy tej zaliczono również żołnierzy wchodzących w skład oddziałów stacjonujących w mieście, osoby zasiadające w organach władz miejskich (osiedli) oraz instytucji publicznych, a także duchownych uznanych wyznań.

wskazać prowadzących zakłady przemysłowe, handlowe, rzemieślnicze oraz zatrudnione w tych zakładach, o ile nie przekroczyły liczby osób niezbędnych do prowadzenia danej działalności, ustalonej przez właściwy organ. Ostatnią grupą, której przyznano omawiane uprawnienie, była młodzież ucząca się w szkołach wyższych, średnich i zawodowych. Na zasadzie fakultatywności miejska lub gminna rada narodowa mogła dodatkowo przyznać prawo uzyskania lokalu osobom niewymienionym powyżej (art. 4).

Poza wyjątkami określonymi w dekreście prawo zajmowania samodzielnego mieszkania lub lokalu użytkowego w całości bądź w części przysługiwało jedynie na podstawie przydziału wydanego przez właściwą władzę kwaterunkową⁴⁰. Sublokatorskie pomieszczenia mieszkalne mogły być zajmowane zarówno w drodze swobodnego podnajmu, jak również przydziału wydanego przez władzę kwaterunkową. Taki podnajem wymagał jednak potwierdzenia przez właściwy organ władzy lokalnej. Dekret wprowadził zakaz oddawania w podnajem pomieszczeń osobom, które nie dysponowały prawem do uzyskania przydziału. Przy wyznaczaniu pomieszczeń sublokatorskich w drodze przydziału najemcy (głównemu lokatorowi) przysługiwało prawo wyboru izb, które w granicach ustalonych norm zaludnienia chciał zachować do osobistego użytku (art. 5).

Miejska (gminna) rada narodowa ustalała normę zaludnienia lokali mieszkalnych, określając minimalną liczbę osób przypadającą na jedną izbę oraz minimalną powierzchnię użytkową mieszkania na jedną osobę. Ponadto określała odchylenia od powszechnej normy, z uwagi na rodzaj lokalu bądź cechy lub sytuację osób, które ze względu na zajmowanie szczególnie odpowiedzialnego stanowiska w służbie publicznej, pracy społecznej bądź z tytułu wykonywanego zawodu lub ze względu na stan zdrowia wymagały specjalnych warunków mieszkaniowych. Ustalając stosowne normy rady narodowe określały, które osoby niemające prawa do uzyskania przydziału mieszkania, a należące do rodziny lub domowników uprawnionego, były uwzględniane przy ustalaniu liczby osób zajmujących dane mieszkanie. Ponadto przepisy normujące powierzchnię lokali mogły być wydane dla biur, zakładów i innych lokali użytkowych niebędących w użytkowaniu państwa lub samorządu oraz innych osób prawa publicznego (art. 6).

Jeżeli po ustaleniu normy zaludnienia posiadacze mieszkań w terminie określonym przez rady narodowe nie dopełnili w drodze podnajmu obowiązku zajmowania lokali zgodnie z przyjętymi regulacjami, ich mieszkania mogły zostać przez władze kwaterunkowe przymusowo dopełnione innymi lokatorami. Z kolei w razie stwierdzenia przeludnienia mieszkania władza kwaterunkowa obowiązana była, w miarę dostępnych lokali, oddać do dyspozycji zainteresowanych inne, większe mieszkanie lub przekwaterować sublokatorów. Część lokalu użytkowego, przekraczająca normy powierzchni, mogła być przez władze kwaterunkowe wyłączona z użytkowania danej osoby lub instytucji z uwzględnieniem niezbędnych warunków do prawidłowego przebiegu pracy w lokalu użytkowym (art. 7 ust. 1).

W domach stanowiących własność państwa, samorządu, instytucji społecznych i spółdzielni mieszkaniowych lub przydzielonych tym instytucjom, właścicielowi lub użytkownikowi przysługiwało uprawnienie do wskazania najemcy. Swoboda w tym za-

⁴⁰ W świetle dekretu władzą kwaterunkową w miastach był zarząd miejski działający z pomocą powołanego do tego celu wydziału (oddziału, referatu) kwaterunkowego. W miastach wydzielonych mogły zostać ponadto powołane dzielnicowe biura kwaterunkowe. W gminach wiejskich władza kwaterunkową był zarząd gminy (art. 24 ust. 1).

kresie została jednak ograniczona do grupy osób uprawnionych do uzyskania przydziału lokalu, które uzyskały potwierdzenie władz kwaterunkowych. Niewskazanie najemcy w terminie uprawniało władzę kwaterunkową do rozdysponowania lokalu. Ponadto do tego organu należała także kontrola wykorzystania powierzchni lokali zgodnie z ustalonymi dla danego miasta normami i określenie wolnej do podnajmu powierzchni lokali. Zasady powyższe nie miały zastosowania do budynków mieszkalnych położonych w obrębie zakładów przemysłowych lub przedsiębiorstw państwowych, przeznaczonych wyłącznie dla zatrudnionych w nich pracowników. Wojewódzka komisja lokalowa mogła jednak kontrolować poprawność gospodarowania taką substancją mieszkaniową (art. 8 ust. 1).

W celu bardziej efektywnego wykorzystania dostępnych zasobów organy władzy budowlanej mogły na wniosek władzy kwaterunkowej zarządzić przebudowę samodzielnego mieszkania ponad trzyizbowego w celu pozyskania dwóch lub więcej samodzielnych mieszkań. Jeżeli właściciel lokalu nie dopełniłby tego obowiązku, organ taki dokonywał zmiany sposobu użytkowania na jego koszt. W razie nieściągalności należności z tytułu adaptacji pomieszczeń obciążano nieruchomości hipoteką (art. 9 ust. 1).

Wszelkie umowy najmu lokali zawarte wbrew przepisom dekretu zostały z mocy prawa uznane za zabronione i nieważne. Z chwilą objęcia lokalu na podstawie przydziału powstawał stosunek najmu lub podnajmu, odpowiednio między właścicielem nieruchomości lub głównym lokatorem i osobą, której lokal przydzielono (art. 10). O każdym zwolnieniu samodzielnego mieszkania albo lokalu użytkowego właściciel lub zarządca nieruchomości miał obowiązek w ciągu trzech dni zawiadomić władzę kwaterunkową. W razie wprowadzenia norm zaludnienia rada narodowa uzyskiwała uprawnienie do nakładania na właścicieli lub zarządców nieruchomości oraz głównych lokatorów obowiązku zgłaszania lokalu niedostatecznie zaludnionego (art. 11 ust. 1).

Dekret zakazywał i unieważniał wszelkie umowy zawierane na rzecz ustępującego najemcy (podnajemcy) lub właściciela nieruchomości bądź na rzecz innej osoby, jak również o wynagrodzenie za pośrednictwo przy najmie i wyszukaniu lokalu. Delegalizowano również wykorzystanie lokali mieszkalnych na cele handlowe, przemysłowe, rozrywkowe i inne prywatne ich użytkowanie, niebędące przeznaczeniem mieszkaniowym, z wyjątkiem przypadków uzasadnionych nadzwyczajnymi potrzebami publicznymi (art. 12 ust. 1).

W miastach objętych publiczną gospodarką lokalami zarządy miejskie, kierując się potrzebami gospodarczymi oraz miejscowymi możliwościami lokalowymi, sporządzały plan rozmieszczenia poszczególnych rodzajów przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych i rzemieślniczych oraz innych placówek gospodarczych. Najpóźniej w ciągu trzech miesięcy plan miał uzyskać zatwierdzenie specjalnej komisji, wyznaczonej przez Prezesa Rady Ministrów. Z chwilą zatwierdzenia władze kwaterunkowe obowiązane były w ramach prowadzonej gospodarki lokalami stosować się do przyjętych ustaleń (art. 14 ust. 1).

W okresie trzech miesięcy po podaniu do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia, planu rozmieszczenia przedsiębiorstw na danym obszarze, zarząd miejski mógł nakazać przeprowadzenie translokacji poszczególnych przedsiębiorstw zgodnie z tym planem oraz usunięcie z lokali przedsiębiorstw, które nie zostały nim objęte. Właściwa władza kwaterunkowa, w porozumieniu z organami władzy budowlanej, mogła zażądać

od poszczególnych przedsiębiorstw, za zgodą właściwego organu władzy państwowej, wykonania w określonym terminie budowy, odbudowy lub remontu określonej liczby lokali z przeznaczeniem dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jego pracowników (art. 15 ust. 1). Analogicznie do rozwiązań przyjętych w zakresie przedsiębiorstw, zarząd miejski, za zgodą właściwej rady narodowej lub na podstawie zarządzenia prezydium hierarchicznie wyższej rady narodowej miał opracować plan rozmieszczenia w mieście instytucji oraz placówek kulturalnych i społecznych (art. 16 ust. 1).

Na terenie miast i osiedli, w których nie została wprowadzona publiczna gospodarka lokalami, rady narodowe mogły z własnej inicjatywy bądź na wniosek władzy sprawującej nadzór nad władzami wykonawczymi miasta (osiedla) wprowadzić w drodze ogłoszonej uchwały publiczną kontrolę najmu lokali mieszkalnych (art. 19 ust. 1). Przedmiotowa kontrola obejmowała uprawnienia władzy kwaterunkowej do przydzielania lokali na wniosek osób zainteresowanych, określenia powierzchni pomieszczeń zgodnie z przepisami kwaterunkowymi, regulowania stosunku prawnego między najemcą a wynajmującym w zakresie używania lokalu, a także wydawania na żądanie władz sądowych opinii w kwestiach odroczenia eksmisji lokatora lub sublokatora (art. 20).

Wprowadzenie publicznej kontroli najmu lokali wiązało się z obowiązkiem właścicieli nieruchomości lub zarządców domów do podawania do publicznej wiadomości, w sposób zgodny z lokalnymi przepisami kwaterunkowymi, informacji o każdym wolnym lokalu oraz poddawaniu kontroli uprawnionych władz lokale, zarówno zajęte, jak i pustostany⁴¹. Ponadto istniał obowiązek, pod rygorem nieważności, uzyskania zatwierdzenia każdej umowy najmu przez właściwą władzę kwaterunkową (art. 21). W praktyce oznaczało to pozbawienie właścicieli prawa swobodnego dysponowania własnością i zastąpienie umów prywatnoprawnych administracyjną formą dysponowania lokalami mieszkalnymi⁴².

Władze cywilne, państwowe, samorządowe i wojskowe uzyskały pierwszeństwo do uzyskania przydziału lokali z przeznaczeniem na zaspokojenie potrzeb kwaterunkowych swojego personelu (art. 22. ust. 1). Spod regulacji o publicznej kontroli najmu lokali zostały wyłączone, z wyjątkami, budynki będące własnością Skarbu Państwa, związków samorządu terytorialnego lub osób prawnych prawa publicznego, o ile nie pozostawały w użytkowaniu osób i instytucji prywatnych na podstawie umów prywatnoprawnych (art. 23).

W ramach publicznej gospodarki lokalami władze kwaterunkowe decydowały o przydziale lokalu w całości lub w części albo przeznaczenia zespołu lokali (budynków). Ponadto dysponowały uprawnieniem do nakazania usunięcia osób z lokalu przeznaczonego na mieszkania służbowe oraz siedziby urzędów, władz, zakładów, przedsiębiorstw i instytucji państwowych oraz samorządowych albo będących pod zarządem państwowym, jak również dla stowarzyszeń wyższej użyteczności publicznej i osób prawnych prawa publicznego, a także dla mających szczególnie ważne znaczenie gospodarcze przedsiębiorstw społecznych i spółdzielczych, z przeznaczeniem zarówno na pomieszczenia użytkowe, jak i mieszkania dla pracowników. Organy te dysponowały uprawnieniem do nakazania usunięcia osób lub instytucji nieposiadających prawa uzyskania przy-

⁴¹ Zakrzewski, *Gospodarka mieszkaniowa*, 66.

⁴² Fermus-Bobowiec, „Problem «kwaterunku» lokali mieszkalnych”, 51.

działu lokalu w mieście (osiedlu) z lokali uznanych za niezbędne dla osób lub instytucji, którym prawo to przysługiwało, jak również nakazania usunięcia osób, które zajęły lokal bez uzyskania wymaganego przydziału. Władze kwaterunkowe mogły też decydować o przymusowym zajęciu pomieszczeń w hotelach, pensjonatach, domach zajezdnych oraz mieszkaniach prywatnych na przejściowe kwatery służbowe dla pracowników służb publicznych i osób wojskowych. Udzielały również zezwoleń na zamianę lokali, o ile nie naruszało to uprawnień innych osób. Katalog kompetencji pozostawał otwarty, organy te bowiem miały także uprawnienie do regulowania w obszarze swego władztwa wszelkich innych spraw związanych z publiczną gospodarką lokalami (art. 25).

Poza kompetencjami przyznanymi władzom kwaterunkowym prawodawca komunistyczny wprowadził także inne sposoby w zakresie kontroli najmu lokali. Miejska (gminna) rada narodowa mogła bowiem powołać do życia domowe (kolonijne) organy, których celem było sprawdzanie należytego wykonywania przez mieszkańców poszczególnych nieruchomości, jak również przez zarządców domów i osoby prowadzące meldunki, realizacji zasad publicznej gospodarki lokalami bądź publicznej kontroli najmu lokali. Sposób powołania i zakres kompetencji określały przepisy lokalne wydane przez właściwe rady narodowe (art. 27 ust.1).

Prawodawcy komunistycznemu nie wystarczyła kontrola najmu prowadzona wyłącznie na poziomie lokalnym i indywidualnym. Dla miast i terenów poddanych przepisom o publicznej gospodarce lokalami bądź publicznej kontroli najmu, powołane zostały wojewódzkie komisje lokalowe (art. 28 ust. 1). Do zakresu tych organów należało: udzielanie zezwoleń urzędom, władzom, zakładom, przedsiębiorstwom, instytucjom państwowym oraz samorządowym albo pozostającym pod zarządem państwowym, osobom prawnym prawa publicznego oraz stowarzyszeniom wyższej użyteczności publicznej na złożenie wniosku do zarządu miejskiego o przydzielenie lokalu lub budynku na potrzeby własne lub pracowników, a także ustalanie, w jakiej kolejności i według jakich zasad pierwszeństwa wnioski te miały być uwzględniane. Wojewódzkie komisje mieszkaniowe dokonywały ustaleń, czy przedsiębiorstwo społeczne lub spółdzielcze miało faktycznie szczególne znaczenie gospodarcze. Ponadto ustalały na wniosek władzy kwaterunkowej maksymalną powierzchnię biur, zakładów i innych lokali użytkowych będących w dyspozycji państwa, samorządu lub innych osób prawnych prawa publicznego. Wydawały również orzeczenia wnoszone na skutek odwołań od decyzji władz kwaterunkowych w sprawach, w których strona należała do kategorii podmiotów publiczno-prawnych lub publicznie użytecznych. Komisje wojewódzkie pełniły również funkcje kontrolne nad władzami kwaterunkowymi w zakresie realizacji publicznych potrzeb lokalowych. Ponadto przeprowadzały kontrolę oraz uczestniczyły w dysponowaniu lokalami w budynkach przeznaczonych przez zakłady pracy dla własnych pracowników (art. 29). Nadzór w zakresie ochrony interesów państwowych sprawowała Państwowa Komisja Lokalowa. Swoje czynności wykonywała w porozumieniu z właściwymi radami narodowymi (art. 30).

Właściwy organ kwaterunkowy przed wydaniem decyzji miał obowiązek umożliwić osobom zainteresowanym złożenie wyjaśnień i przedstawienie dowodów w sprawie (art. 32 ust. 1). Od wydanej decyzji zainteresowani mogli wnieść za pośrednictwem organu pierwszej instancji odwołanie do właściwej komisji lokalowej, w terminie siedmiu dni od ogłoszenia lub doręczenia decyzji stronie skarżącej (art. 33). Komisje lokalowe

rozpoznawały odwołania na rozprawie (art. 34 ust. 1). Orzeczenia komisji lokalowych były ostateczne (art. 35). W toku postępowania przed władzami kwaterunkowymi miały zastosowanie przepisy o postępowaniu administracyjnym, o ile co innego nie wynikało z dekretu (art. 31).

Prawomocne lub ulegające natychmiastowej wykonalności decyzje organów kwaterunkowych oraz orzeczenia komisji lokalowych były wykonywane przez zarząd miejski (gminny), występujący jako organ egzekucyjny, w trybie postępowania przymusowego w administracji, z tym zastrzeżeniem, że przymusowe usunięcie z lokalu mogło nastąpić dopiero po uprzednim wezwaniu do dobrowolnego opróżnienia lokalu i nie wcześniej, niż po upływie 14 dni od doręczenia wezwania. Na żądanie zarządu miejskiego (gminnego) Milicja Obywatelska miała obowiązek udzielenia pomocy przy wykonywaniu decyzji lokalowych (art. 36).

Dekret zawierał rozbudowane przepisy karne zabezpieczające wprowadzone rozwiązanie. Osoby, które wbrew przepisom weszły w posiadanie lokalu bez uzyskania przydziału lub zatwierdzenia umowy najmu albo uzyskały posiadanie pomieszczenia sublokatorskiego, nie będąc do tego uprawnionym, podlegały karze aresztu do lat dwóch i grzywny do 100 tys. zł lub jednej z tych kar. Taką samą karą było zagrożone oddanie w najem lokalu osobie nieposiadającej przydziału lub zatwierdzenia umowy najmu albo podnajęcie pomieszczenia sublokatorskiego osobie do tego nieuprawnionej, jak również udział w zawarciu umowy „odstępnej” na rzecz ustępującego najemcy lub właściciela nieruchomości (art. 37).

Penalizacji podlegały również próby obejścia przepisów dekretu, polegające na podawaniu nieprawdziwych danych władzy kwaterunkowej lub komisji lokalowej albo zgłaszanie do zameldowania w lokalu osoby faktycznie w nim niemieszkać, a także niedopełnienie obowiązku wymeldowania osób, które lokal opuściły. Osoby dopuszczające się tego rodzaju czynów podlegały karze aresztu do trzech miesięcy i grzywny do 30 tys. zł lub jednej z tych kar. Taką samą karą zagrożone były osoby uchylające się od obowiązku udzielenia władzy kwaterunkowej informacji wymaganych dekretem (art. 38).

Dodatkową sankcją za naruszenie przepisów dekretu, orzekaną fakultatywnie, było pozbawienie przez zarząd miejski (gminny) prawa przydziału lokalu w danym mieście (art. 39). Przepisy dekretu nie wyłączały zwykłej drogi sądowej o wydanie przedmiotu najmu lub podnajmu oraz o eksmisję w przypadkach, gdy strona miała prawo odstąpienia od umowy najmu (podnajmu) bez wypowiedzenia (art. 40 ust. 1). W dekrecie została również uregulowana wysokość stawek czynszowych. „Komorne” za lokale mieszkalne, obowiązywać miało w wysokości z 1 września 1939 r., o ile przepisy szczególne nie stanowiły inaczej (art. 41)⁴³.

W ślad za dekretem o publicznym gospodarowaniu lokalami mieszkalnymi został wydany akt wykonawczy. Było nim rozporządzenie z 22 maja 1946 r. dotyczące komisji lokalowych⁴⁴, które utworzono na różnych szczeblach aparatu administracyjnego.

⁴³ Na mocy art. 44 dekret wszedł w życie z dniem ogłoszenia, czyli 13 lutego 1946 r. Wraz z wejściem w życie omawianej regulacji uchylony został dekret PKWN z dnia 7 września 1944 o komisjach mieszkaniowych (Dz.U. 1944 nr 4 poz. 18).

⁴⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 maja 1946 r. w sprawie Państwowej Komisji Lokalowej i wojewódzkich komisji lokalowych (Dz.U. 1946 nr 24 poz. 157).

Na poziomie centralnym działała Państwowa Komisja Lokalowa (§ 1). Organ ten rozpoznawał sprawy z własnej inicjatywy lub na wniosek urzędów państwowych i samorządowych oraz instytucji użyteczności publicznej, a także wniesione przez właściwą władzę naczelną lub wojewódzkie rady narodowe albo ich prezydya (§ 2). Komisja dysponowała uprawnieniem nadzorczym w postaci uchylecia decyzji władzy kwaterunkowej lub komisji lokalowej, jeżeli naruszały interesy państwowe. Działanie to było podejmowane w porozumieniu z właściwą wojewódzką radą narodową. Ponadto organ ten mógł wstrzymać wykonanie decyzji władzy kwaterunkowej lub komisji lokalowej, jeżeli jej wykonanie prowadziłoby do spowodowania niepowetowanej szkody w obszarze interesów państwowych (§§ 3–6).

W drugiej połowie 1946 r. komuniści nadal realizowali przyjętą linię polityki mieszkaniowej. Konsekwencją wprowadzenia administracyjnej kontroli nad wykorzystaniem pomieszczeń mieszkalnych było utworzenie systemu komisji mieszkaniowych zgodnie z dekretem z 8 sierpnia 1946 r.⁴⁵ Na tej podstawie przy Prezisie Rady Ministrów utworzono Nadzwyczajną Komisję Mieszkaniową (NKM) obejmującą władztwem obszar całego państwa (art. 1). Organ ten ustanawiał na wniosek Okręgowej Komisji Związków Zawodowych miejscowe nadzwyczajne komisje mieszkaniowe dla poszczególnych miast lub osiedli (art. 2). Zadaniem komisji było podejmowanie wszelkich działań zwiększających dostępność mieszkań przeznaczonych dla ludności pracującej, zwłaszcza poprzez usunięcie z lokali osób uchylających się od pracy lub uprawiających spekulację, a także takich, które w pierwszym okresie po wyzwoleniu zajęły bezprawnie mieszkania ponemieckie (art. 3). Podczas realizacji zadań komisje zobowiązane były współdziałać ze związkami zawodowymi, radami zakładowymi oraz z organami samorządu gospodarczego (art. 4). Ponadto wszystkie władze oraz urzędy państwowe i samorządowe zostały zobowiązane do udzielania komisjom niezbędnej pomocy (art. 7).

W związku z realizacją powierzonych zadań NKM dysponowała uprawnieniem do przedstawienia Radzie Ministrów postulatów z dziedziny mieszkaniowej, a także na jej żądanie wydawała opinie o projektach ustaw i rozporządzeń w tej dziedzinie. Przyjmowała i rozpatrywała zażalenia na funkcjonowanie władz kwaterunkowych oraz przeprowadzała kontrolę ich działalności, przy czym mogła zawiadamiać o wynikach kontroli właściwe organy nadrzędne w celu usunięcia nieprawidłowości. Ponadto wydawała wiążące wskazówki i polecenia dla miejscowych nadzwyczajnych komisji mieszkaniowych (art. 5).

Miejscowe nadzwyczajne komisje mieszkaniowe po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego orzekały o usunięciu osób uchylających się od pracy lub uprawiających spekulację wraz z członkami rodzin z całego lub części lokalu mieszkalnego w terminie wskazanym w decyzji oraz o przydziale przez odpowiednią władzę kwaterunkową opróżnionych w ten sposób mieszkań bądź ich części. W granicach posiadanych kompetencji mogły przyjmować i rozpatrywać zażalenia na działanie władz kwaterunkowych oraz przeprowadzać kontrolę ich działań. Były też uprawnione do wydawania zaleceń władzom kwaterunkowym (art. 5). Spod władztwa komisji nadzwyczajnych zostały wyłączone lokale mieszkalne niepodlegające publicznej gospodarce lokalami (art. 12).

⁴⁵ Dekret z dnia 8 sierpnia 1946 r. o Nadzwyczajnych Komisjach Mieszkaniowych (Dz.U. 1946 nr 37 poz. 229). Jego obowiązywanie miało zgodnie zakończyć się 31 grudnia 1947 r. (art. 14). Paczyńska, „Dekret o Nadzwyczajnej Komisji Mieszkaniowej”, 323–4.

Wydane przez komisje decyzje były prawomocne i wiązały niezależnie od uprawnień mieszkaniowych, nadanych orzeczeniem sądowym lub orzeczeniem innej władzy lub komisji (art. 6). Przedmiotowe rozstrzygnięcia były poddawane egzekucji według przepisów o postępowaniu przymusowym w administracji. W szczególnych przypadkach, gdy wymagał tego interes publiczny, rozstrzygnięcia mogły być wydawane z natychmiastową wykonalnością przez zarządy miejskie (art. 8). W ten sposób na mocy decyzji administracyjnej możliwe stało się podważanie orzeczeń sądowych.

W dekrete został uregulowany skład komisji. W przypadku NKM jej członkowie byli powoływani przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Komisji Centralnej Związków Zawodowych – w składzie przewodniczącego i czterech członków, z których jeden powinien należeć do samorządu rzemieślniczego (art. 9). NKM po powołaniu miała określić wewnętrzną organizację oraz sposób funkcjonowania zarówno własną, jak i komisji miejscowych (art. 10)⁴⁶.

Jeszcze przed wydaniem dekretu ustanawiającego nadzwyczajne komisje mieszkaniowe, KC PPR opracował w lipcu 1946 r. okólnik, który miał być kierowany do sekretarzy komitetów wojewódzkich. W tekście okólnika znalazła się informacja o zadaniach struktur lokalnych partii w związku z utworzeniem Nadzwyczajnej Komisji Mieszkaniowej i jej lokalnych odpowiedników. Wyjaśniono również, że głównym celem było rozwiązanie problemu braku wystarczającej dostępności mieszkań dla ludności pracującej. KC podkreślał, że celem prac komisji było przeprowadzenie analizy produktywności poszczególnych osób i wielkości zajmowanych mieszkań. Ponadto do kompetencji komisji należało orzekanie o usunięciu osób społecznie nieproduktywnych i ich rodzin z całego lub części mieszkania oraz przydzielenia tych lokali najbardziej potrzebującym. Komisje miały także racjonalizować wykorzystanie lokali mieszkalnych przez usuwanie nieprawidłowości, w szczególności eliminowanie przypadków zajmowania nieproporcjonalnie dużych powierzchni w stosunku do liczby osób zamieszkujących w lokalach. Komitet Centralny zobowiązywał komitety wojewódzkie PPR do podjęcia przygotowań organizacyjnych umożliwiających sprawne przeprowadzenie powyższych działań. Jednocześnie w związku ze stwierdzeniem przypadków zajmowania przez członków PPR, będących funkcjonariuszami publicznymi, zbyt obszernych mieszkań, KC zobowiązywał, pod osobistą odpowiedzialnością sekretarzy wojewódzkich, do przeprowadzenia kontroli stanu faktycznego i usunięcia nieprawidłowości⁴⁷.

⁴⁶ Dekret miał w zamyśle prawodawcy charakter czasowy. Wszedł w życie z dniem ogłoszenia i tracił moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 1947 r. (art. 14). Pod koniec listopada 1946 r. ukazały się rozporządzenia wykonawcze do dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu. Pierwszym było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 1946 r. o wprowadzeniu publicznej gospodarki lokalami w miastach: Kielce i Częstochowa (Dz.U. 1946 nr 64 poz. 358). Drugim było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 1946 r. o wprowadzeniu publicznej gospodarki lokalami na obszarze województwa śląskiego i wrocławskiego oraz niektórych powiatów województw: krakowskiego, poznańskiego i olsztyńskiego (Dz.U. 1946 nr 64 poz. 359). Kolejnym z serii aktów wykonawczych było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada 1946 r. o wprowadzeniu publicznej gospodarki lokalami w całości w miastach: Nowym Sączu, Tarnowie i Sopocie oraz o wprowadzeniu publicznej gospodarki lokalami mieszkalnymi w mieście Gnieźnie (Dz.U. 1946 nr 68 poz. 373).

⁴⁷ „Okólnik KC PPR”, 139–40.

Regulacje prawne oddziałujące pośrednio na rozwiązanie problemu „głodu mieszkaniowego”

W drugiej połowie 1945 r. wydano wiele aktów prawnych o kluczowym znaczeniu dla procesu odbudowy i rozbudowy infrastruktury, które w mniejszym bądź większym stopniu miały wpływ na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych. Jednym z podstawowych aktów normatywnych dotyczących omawianego obszaru, wydanym kilka miesięcy po zakończeniu wojny, był dekret o prawie zabudowy z 26 października 1945 r.⁴⁸ Zgodnie z jego treścią państwo lub związki samorządu terytorialnego, będące właścicielami gruntu, mogły ustanowić na rzecz innych osób na jego całości lub części prawo wzniesienia budynku na ustalony okres i za wynagrodzeniem określonym w umowie (prawo zabudowy). Osoba, która od właściciela gruntu uzyskała prawo zabudowy, nabywała prawo własności budynku, a w stosunku do gruntu uprawnienie do użytkowania. Umowa ustanawiająca przedmiotowe prawo miała być zawierana w formie aktu notarialnego, pod rygorem nieważności (art. 1). Ponadto prawodawca określił *essentialia negotii* kontraktu (art. 2 ust. 1). Niedotrzymanie warunków przez uzyskującego prawo zabudowy skutkowało rozwiązaniem umowy bez zachowania uprawnienia do zatrzymania przysporzenia wynikającego z dokonanych robót (art. 2 ust. 1).

Prawo zabudowy mogło być ustanowione na okres 30–80 lat. W ostatnich pięciu latach przed upływem tego czasu prawodawca dopuszczał przedłużenie, za zgodą stron, istniejącego stosunku na kolejne okresy, nieprzekraczające jednak 20 lat (art. 3). Prawo zabudowy było zbywalne i podlegało dziedziczeniu. Mogła być na nim także ustanowiona służebność. Wymagało to jednak zgody właściciela gruntu (art. 5). Daniny publiczne związane z gruntem obciążały nabywcę prawa zabudowy (art. 8). Dekret zmieniał całkowicie sytuację w przedmiotowym obszarze, ponieważ wraz z jego wejściem życie, traciły moc obowiązującą wszystkie przepisy dotychczasowe regulujące sprawy w nim unormowane (art. 11)⁴⁹.

Uzupełnieniem przepisów określających prowadzenie inwestycji budowlanych był dekret z 26 października 1945 r., określający zasady naprawy i rozbiórki zniszczonych lub uszkodzonych budynków⁵⁰. Wprowadzone przepisy dotyczyły zabudowy na obszarach miejskich i osiedli o charakterze miejskim (art. 1 ust. 1). Zgodnie z przyjętą definicją budynkiem zniszczonym był ten, który wskutek działań wojennych albo niszczycielskiej działalności okupanta znajdował się w stanie technicznym kwalifikującym się według orzeczenia organów budowlanych do rozbiórki (art. 1 ust. 3). Za uszkodzony uznano budynek znajdujący się z tych samych przyczyn w stanie niezdatnym, w całości

⁴⁸ Dekret z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy (Dz.U. 1945 nr 50 poz. 280). Zob. szerzej: „Trzy dekrety budowlane”, 24–6; Brzeziński, *Prawo budowlane*, 29 i nast.

⁴⁹ Szczegóły wpisów wieczystoksięgowych dokonywanych na podstawie przepisów dekretu regulowało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 23 listopada 1945 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Odbudowy o sposobie ujawnienia w księgach hipotecznych prawa zabudowy i praw rzeczowych na tym prawie (Dz.U. 1945 nr 57 poz. 330).

⁵⁰ Dekret z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (Dz.U. 1945 nr 50 poz. 281). Zob. Brzeziński, *Prawo budowlane*, 89–91.

lub części, do użytkowania z tą różnicą, że w świetle decyzji władzy budowlanej mógł zostać doprowadzony do stanu używalności (art. 1 ust. 4).

Zgodnie z wolą prawodawcy lokale doprowadzone do stanu używalności wskutek gruntownego remontu budynku uszkodzonego nie podlegały ograniczeniom przewidzianym w przepisach o gospodarce lokalami i w przepisach określających wysokości czynszu najmu (komornego). Udzielanie pożyczek z funduszy państwowych na naprawę budynku mogło jednak zostać uzależnione od przekazania do dyspozycji władzy mieszkaniowej określonej liczby lokali pozyskanych w wyniku remontu. Ponadto jeżeli dla danego miasta ustalone zostały zasady minimalnej liczby osób przypadających na lokal bądź izbę, przepisy te miały zastosowanie również do tych lokali. Ministrowie Odbudowy i Administracji Publicznej zostali zobowiązani do ustalenia w rozporządzeniu warunków i trybu zwalniania lokali od wymienionych ograniczeń (art. 6).

Budynki uszkodzone i nienaprawione przez właściciela mogły być wyremontowane na jego koszt przez państwo, gminę, instytucję państwową lub społeczną bądź spółdzielnię mieszkaniową, upoważnioną do tego przez wojewódzką władzę administracji ogólnej. Ponadto budynkowi nadawano wspomniany status, jeżeli właściciel nie przystąpił do remontu w terminie wyznaczonym przez władzę budowlaną albo prowadził naprawy w sposób uznany za opieszawy (art. 7). Budynek naprawiony przez państwo, instytucję państwową bądź gminę przechodził w zarząd państwa lub gminy na okres pozwalający pokryć z czynszu najmu kwotę wydatkowaną na naprawę, przy uwzględnieniu oprocentowania w wysokości 2% rocznie oraz po uprzednim potrąceniu wszelkich wydatków administracyjnych, podatków, rat obciążeń hipotecznych i odsetek (art. 8)⁵¹.

Odrębnym zagadnieniem wpisującym się jednak również w doraźne działania niwelowania głodu mieszkaniowego było wydanie symbolicznego z punktu widzenia przemian zachodzących w Polsce po drugiej wojnie światowej – dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów warszawskich⁵². Na jego mocy wszelkie grunty na terenie stolicy przechodziły, z dniem wejścia w życie dekretu, na własność gminy m. st. Warszawy. Decyzję uzasadniano potrzebą racjonalnego przeprowadzenia odbudowy miasta i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami narodu, w szczególności niezwłocznego dysponowania terenami i właściwego ich wykorzystania.

Doraźne rozwiązanie problemów mieszkaniowych wymuszało konieczność podejmowania wszelkich kroków ograniczających „głód mieszkaniowy”. W celu zwiększenia zaangażowania społeczeństwa w proces odbudowy substancji mieszkaniowej zostało wydane rozporządzenie z 29 marca 1946 r. określającego zasady remontów budynków

⁵¹ Szczegółowe regulacje dotyczące zasad remontowania i rozbioru budynków określiło rozporządzenie Ministrów Odbudowy i Administracji Publicznej z dnia 25 lutego 1946 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości w sprawie naprawy budynków uszkodzonych wskutek wojny (Dz.U. 1946 nr 10 poz. 72) uchylone na podstawie § 19 rozporządzenia Ministrów: Odbudowy, Administracji Publicznej i Ziemi Odzyskanych z dnia 27 stycznia 1948 r. w sprawie naprawy budynków uszkodzonych wskutek wojny (Dz.U. 1948 nr 5 poz. 39). Dekret określający zasady remontu i rozbioru budynków wprowadzał kolejne uregulowania zwiększające wpływ władzy publicznej na życie społeczno-gospodarcze, a w szczególności stanowił kolejne ograniczenie prawa własności. Dzięki uzasadnieniu racjonalnych działań niwelujących skutki zniszczeń wojennych władze publicznie zyskiwały kolejne narzędzie do ograniczania prawa własności prywatnej i ingerencji w jego wykonywanie.

⁵² Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. 1945 nr 50 poz. 279).

mieszkalnych przeprowadzanych przez zrzeczenia najemców⁵³. Do remontu budynków uszkodzonych wskutek wojny, a nie naprawionych przez właścicieli, mogły być upoważnione zrzeczenia najemców zorganizowane w formie spółdzielni odpowiadających wymaganym warunkom (§ 1). Celem tego rodzaju spółdzielni powinno być dostarczenie jej członkom lokali mieszkalnych poprzez remont budynków uszkodzonych oraz dalszy ich zarząd (§ 2 ust. 1). Rozporządzenie określało źródła pozyskiwania środków na naprawę budynków (§ 3)⁵⁴. Członek spółdzielni uzyskiwał prawo do otrzymania wyłącznie jednego mieszkania w budynkach wyremontowanych przez zrzeczenie najemców (§ 4). W przypadku udzielenia spółdzielni pożyczki z funduszy państwowych i zarezerwowania określonej liczby lokali do dyspozycji władzy mieszkaniowej, lokale te nie mogły być wynajęte członkom spółdzielni, którzy nie uzyskali nakazów kwaterunkowych władzy mieszkaniowej (§ 6). Nazwa spółdzielni musiała zawierać określenie: Spółdzielnia administracyjno-mieszkaniowa (§ 8). Statuty spółdzielni miały być tworzone na podstawie statutu wzorowego opracowanego przez Związek Rewizyjny Spółdzielni RP (§ 9).

Wnioski

Polityka mieszkaniowa realizowana przez komunistów polskich w pierwszym okresie powojennym pozostawała w wyraźnej sprzeczności z uprzednimi deklaracjami składanymi w kolejnych enuncjacjach politycznych, w których podkreślano znaczenie prywatnej własności oraz deklarowano prawną jej ochronę. Była natomiast zgodna, pomimo prób ukrycia tego rodzaju konotacji⁵⁵, z wytycznymi ideologicznymi formułowanymi przez klasyków marksizmu-leninizmu. Niewątpliwie jednak wprowadzone rozwiązania podyktowane były nie tylko troską o zachowanie czystości ideologicznej realizowanych celów i stosowanych metod, lecz również rzeczywistymi potrzebami społeczeństwa w wyniszczonym wojną kraju. Realizacja zapowiedzi dynamicznej industrializacji z wpisującym się w nią budownictwem mieszkaniowym była perspektywą, której oczekiwane skutki rysowały się mgliście w odległej przyszłości. Tymczasem najpilniejsze problemy społeczne rządzący musieli rozwiązywać na bieżąco.

Prowadzona polityka mieszkaniowa stawała się jednocześnie dogodnym narzędziem socjotechnicznym służącym sterowaniu społeczeństwem. Doprowadzała bowiem do kontestacji – fundamentalnej dla stosunków społecznych opartych na systemie aksjologicznym właściwym porządkowi liberalno-kapitalistycznemu – zasady ochrony własno-

⁵³ Rozporządzenie Ministrów: Odbudowy, Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 29 marca 1946 r. o zrzeczeniach najemców dla dokonania naprawy budynków (Dz.U. 1946 nr 12 poz. 86) wydane na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (Dz.U. 1945 nr 50 poz. 281) oraz dekretu z dnia 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziem Odzyskanych (Dz.U. 1945 nr 51 poz. 295).

⁵⁴ Zasoby miały pochodzić z: udziałów i wkładów mieszkaniowych gotówkowych lub w naturze, wnoszonych przez członków z ich pracy, pożyczek z funduszy państwowych bądź państwowych instytucji kredytowych oraz dotacji z innych źródeł.

⁵⁵ Machnikowska, „Nowe prawo własności”, 259.

ści prywatnej i przyznawała prymat zasadzie zaspokajania potrzeb społecznych w imię pojmowanej w duchu marksistowskim idei równości społecznej.

Wprowadzone rozwiązanie w obszarze polityki mieszkaniowej stanowiło także wyrafinowaną formę przymusu socjotechnicznego. Uzależniało bowiem zaspokojenie jednej z elementarnych potrzeb ludzkich od woli politycznej rządzących. Pozostawiało wprawdzie jednostkom iluzoryczny wybór, ale w ówczesnych warunkach oraz przy wprowadzonych rozwiązaniach prawnych czyniło praktycznie niemożliwym, szczególnie w miastach, zaspokojenie przedmiotowej potrzeby poza tworzonym systemem. Takie rozwiązanie znacząco ułatwiało wywieranie wpływu na postawy znacznej części Polaków, w szczególności zaś pozwalało łamać opór społeczny i uzależniać jednostki od obozu rządzącego. Stanowiło jednocześnie zapowiedź praktyki instrumentalnego stosowania innych metod i narzędzi socjotechnicznych, pozwalających sterować komunistom zachowaniami ludzkimi na drodze ku socjalizmowi, którego etapem przejściowym była demokracja ludowa⁵⁶.

Komuniści pokazali, że potrafili we wprowadzanych rozwiązaniach zręcznie łączyć czystość ideologiczną oraz sprawność socjotechniczną z rozwiązywaniem problemów społecznych. Efekt ten uzyskiwali dzięki kierowaniu się skrajnym pragmatyzmem wynikającym z uznania prymatu orientacji teleologicznej, przy jednoczesnym ignorowaniu uwarunkowań aksjologicznych i kontekstu kulturowego, w którym przyszło im działać. Tego rodzaju praktyki, wpisujące się we wszelkie niedemokratyczne rozwiązania ustrojowe, stały się jednym ze znaków rozpoznawczych tego obozu politycznego.

Bibliografia

Źródła drukowane

- „Deklaracja ideowa Związku Patriotów Polskich w ZSRR”. W: *Publicystyka Związku Patriotów Polskich w ZSRR 1943–1944. Wybór*, oprac. Waław Poterański i Maria Wilusz, 399–404. Warszawa: Książka i Wiedza, 1967.
- „Deklaracja Polskiego Komitetu Narodowego”. W: *Archiwum Ruchu Robotniczego*, t. 9, red. Feliks Tych, 39–46. Warszawa: Książka i Wiedza, 1984.
- Engels, Fryderyk. „W kwestii mieszkaniowej”. W: Karol Marks i Fryderyk Engels, *Dzieła wybrane*, t. 1, 514–96. Warszawa: Książka i Wiedza, 1949.
- Gomułka, Władysław. „Sprawozdanie polityczne wygłoszone na I Zjeździe Polskiej Partii Robotniczej”. W: Władysław Gomułka, *W walce o demokrację ludową*, t. 1, 228–309. Warszawa: Spółdzielnia Wydawnicza „KSIĄŻKA”, 1947.
- Kochański, Aleksander, oprac. *Protokół obrad KC PPR w maju 1945 r.* Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, 1992.
- „Kolejny materiał opracowany przez komunistów polskich w 1 Dywizji im. Tadeusza Kościuszki do dyskusji programowej nad propozycją rozwoju Polski”. W: *Polska Partia Robotnicza. Dokumenty programowe 1942–1948*, red. Marian Malinowski, 504–19. Warszawa: Książka i Wiedza, 1984.

⁵⁶ Por. Jaroszyński, „Przedmowa”, 5.

- Lenin, Włodzimierz I. „Co robić?”. W: Włodzimierz I. Lenin, *Dzieła wybrane*, t. 1, 151–298. Warszawa: Książka i Wiedza, 1951.
- Lenin, Włodzimierz I. „Czy bolszewicy utrzymają władzę państwową?”. W: Włodzimierz I. Lenin, *Dzieła*, t. 26, 69–121. Warszawa: Książka i Wiedza, 1953.
- Lenin, Włodzimierz I. „Dziecięca choroba «lewicowości» w komunizmie”. W: Włodzimierz I. Lenin, *Dzieła wybrane*, t. 2, 610–89. Warszawa: Książka i Wiedza, 1951.
- Lenin, Włodzimierz I. „Kapitalistyczna struktura współczesnego rolnictwa”. W: Włodzimierz I. Lenin, *Dzieła*, t. 16, 433–59. Warszawa: Książka i Wiedza, 1957.
- Lenin, Włodzimierz I. „Państwo i rewolucja”. W: Włodzimierz I. Lenin, *Dzieła*, t. 25, 409–530. Warszawa: Książka i Wiedza, 1951.
- Lenin, Włodzimierz I. „Przegląd wewnętrzny”. W: Włodzimierz I. Lenin, *Dzieła*, t. 5, 271–328. Warszawa: Książka i Wiedza, 1950.
- „Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego”. W: *Polska Partia Robotnicza. Dokumenty programowe 1942–1948*, red. Marian Malinowski, 554–61. Warszawa: Książka i Wiedza, 1984.
- Marks, Karol. *Kapitał. Krytyka ekonomii politycznej*. T. 1: *Proces wytwarzania kapitału*. Warszawa: Książka i Wiedza, 1968.
- Marks, Karol i Engels, Fryderyk. „Manifest komunistyczny”. W: Karol Marks i Fryderyk Engels, *Dzieła wybrane*, t. 1, 14–55. Warszawa: Książka i Wiedza, 1949.
- „Notatki Alfreda Lampe”. W: *Archiwum Ruchu Robotniczego*, t. 9, red. Feliks Tych, 25–35. Warszawa: Książka i Wiedza, 1984.
- „O co walczymy? Deklaracja programowa Polskiej Partii Robotniczej”. W: *Polska Partia Robotnicza. Dokumenty programowe 1942–1948*, red. Marian Malinowski, 121–5. Warszawa: Książka i Wiedza, 1984.
- „O co walczymy? Deklaracja programowa Polskiej Partii Robotniczej”. W: *Polska Partia Robotnicza. Dokumenty programowe 1942–1948*, red. Marian Malinowski, 148–73. Warszawa: Książka i Wiedza, 1984.
- „Okólnik KC PPR w sprawie powołania nadzwyczajnych komisji mieszkaniowych”. W: *PPR. Rezolucje, odezwy, instrukcje i okólniki Komitetu Centralnego I. 1946 – I. 1947*, oprac. Władysław Góra, Ryszard Halaba i Norbert Kołomejczyk, 139–40. Warszawa: Książka i Wiedza, 1961.

Źródła prawne

- Ustawa z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie praw lokatorów (t.j. Dz.U. 1936 nr 39 poz. 297).
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 listopada 1935 r. o podatku od lokali (Dz.U. 1935 nr 82 poz. 505).
- Dekret PKWN z dnia 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych (Dz.U. 1944 nr 4 poz. 18).
- Dekret z dnia 20 listopada 1944 r. o zmianie dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej o podatku od lokali (Dz.U. 1944 nr 12 poz. 66).
- Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. 1945 nr 50 poz. 279).
- Dekret z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy (Dz.U. 1945 nr 50 poz. 280).
- Dekret z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (Dz.U. 1945 nr 50 poz. 281).
- Dekret z dnia 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych (Dz.U. 1945 nr 51 poz. 295).
- Dekret z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz.U. 1946 nr 4 poz. 27).

- Dekret z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych (t.j. Dz.U. 1947 nr 40 poz. 198).
- Dekret z dnia 8 sierpnia 1946 r. o Nadzwyczajnych Komisjach Mieszkaniowych (Dz.U. 1946 nr 37 poz. 229).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1946 r. o wprowadzeniu publicznej gospodarki lokalami w mieście Gdyni (Dz.U. 1946 nr 12 poz. 80).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 1946 r. o wprowadzeniu publicznej gospodarki lokalami w miastach: Kielce i Częstochowa (Dz.U. 1946 nr 64 poz. 358).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 1946 r. o wprowadzeniu publicznej gospodarki lokalami na obszarze województwa śląskiego i wrocławskiego oraz niektórych powiatów województw: krakowskiego, poznańskiego i olsztyńskiego (Dz.U. 1946 nr 64 poz. 359).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada 1946 r. o wprowadzeniu publicznej gospodarki lokalami w całości w miastach: Nowym Sączu, Tarnowie i Sopocie oraz o wprowadzeniu publicznej gospodarki lokalami mieszkalnymi w mieście Gnieźnie (Dz.U. 1946 nr 68 poz. 373).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 maja 1946 r. w sprawie Państwowej Komisji Lokalowej i wojewódzkich komisji lokalowych (Dz.U. 1946 nr 24 poz. 157).
- Rozporządzenie Kierowników Resortów Administracji Publicznej i Sprawiedliwości z dnia 3 października 1944 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 października 1944 r. o komisjach mieszkaniowych (Dz.U. 1944 nr 7 poz. 36).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 23 listopada 1945 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Odbudowy o sposobie ujawnienia w księgach hipotecznych prawa zabudowy i praw rzeczowych na tym prawie (Dz.U. 1945 nr 57 poz. 330).
- Rozporządzenie Ministrów Odbudowy i Administracji Publicznej z dnia 25 lutego 1946 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości w sprawie naprawy budynków uszkodzonych wskutek wojny (Dz.U. 1946 nr 10 poz. 72).
- Rozporządzenie Ministrów: Odbudowy, Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 29 marca 1946 r. o zrzeczeniach najemców dla dokonania naprawy budynków (Dz.U. 1946 nr 12 poz. 86).
- Rozporządzenie Ministrów: Odbudowy, Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 27 stycznia 1948 r. w sprawie naprawy budynków uszkodzonych wskutek wojny (Dz.U. 1948 nr 5 poz. 39).

Opracowania

- Andrzejewski, Adam. *Polityka mieszkaniowa, zagadnienia ekonomiczne i socjalne*. Warszawa: Arkady, 1959.
- Brzeziński, Waclaw. *Prawo budowlane i odbudowa osiedli*. Warszawa: Gebethner i Wolff, 1949.
- Brzeziński Waclaw. *Prawo mieszkaniowe*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1953.
- Fermus-Bobowiec, Anna. „Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 1944–1956”. *Miscellanea Historico-Iuridica* 18, z. 2 (2019): 241–66.
- Fermus-Bobowiec, Anna. „Problem «kwaterunku» lokali mieszkalnych w ustawodawstwie i nauce Polski Ludowej”. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach* 104, seria: Administracja i Zarządzanie (2015): 49–70.
- Jaroszyński, Maurycy. „Przedmowa”. W: Waclaw Brzeziński, *Prawo mieszkaniowe*, 5–6. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1953.
- Karwat, Mirosław. *Podstawy socjotechniki dla politologów, polityków i nie tylko*. Warszawa: Di-fin, 2014.

- Machnikowska, Anna. „Nowe prawo własności – przekształcenia w stosunkach własnościowych w Polsce w latach 1944–1950”. *Zeszyty Prawnicze UKSW* 11/2 (2011): 257–77.
- Machnikowska, Anna. *Prawo własności w Polsce w latach 1944–1981. Studium historyczno-prawne*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2010.
- Maslow, Abraham. *Motywacja i osobowość*. Przeł. Józef Radzicki. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2013.
- Paczyńska, Irena. „Dekret o Nadzwyczajnej Komisji Mieszkaniowej i jego realizacja w Krakowie (1946–1947)”. *Przegląd Historyczny* 84, nr 3 (1993): 319–34.
- Radwański, Zbigniew. *Najem mieszkań w świetle publicznej gospodarki lokalami*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1961.
- „Trzy dekryty budowlane (Dziennik Ustaw Nr 50 – poz. 279, 280, 281)”. *Demokratyczny Przegląd Prawniczy* 2 (1945): 24–6.
- Zakrzewski, Stanisław, red. *Gospodarka mieszkaniowa w Polsce Ludowej*. Warszawa: Książka i Wiedza, 1952.