

Regulacja czynszów jako środek ochrony lokatorów w II Rzeczypospolitej (1918–1939) – analiza ustawodawstwa

Rent regulation as a means of protecting tenants
in the Second Polish Republic (1918–1939) –
legislation analysis

Регулирование арендной платы как мера защиты арендаторов
во Второй Речи Посполитой (1918–1939 гг.) –
анализ законодательства

Регулювання орендної плати як захід захисту орендарів
у Другій Речі Посполитій (1918–1939 рр.) –
аналіз законодавства

DAMIAN KAZIMIERSKI

Uniwersytet Warszawski

e-mail: d.kazimiers2@student.uw.edu.pl, <https://orcid.org/0009-0006-0509-3375>

Streszczenie: Europa w trakcie i po I wojnie światowej borykała się z problemem zbyt dużego obciążenia budżetów lokatorów kosztami najmu. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy szukać w zniszczeniach wojennych, które objęły także budynki mieszkalne, oraz w chęci większego zysku właścicieli niezniszczonych mieszkań, osiąganego poprzez podwyższanie czynszów. W publikacji zaprezentowano najważniejsze cechy polskiego ustawodawstwa regulującego wysokość czynszów po 1918 r. Ustalenie wysokości czynszów na poziomie z czerwca 1914 r. było daleko idącym ograniczeniem swobody działalności właścicieli budynków w celu zapewnienia osobom gorzej sytuowanym większej dostępności lokali. Przy przedstawianiu skutków wprowadzonych rozwiązań szczególną uwagę zwrócono na inne dotyczące ówczesną Polskę problemy – przeludnienia mieszkań oraz ich niskiego standardu. Problem braku mieszkań był bowiem wyzwaniem stojącym przed kolejnymi władzami kraju od samego początku istnienia odrodzonej Rzeczypospolitej. Publikacja została podzielona na trzy części: przedstawienie sytuacji na rynku mieszkaniowym w pierwszych latach istnienia II Rzeczypospolitej; omówienie ustawodawstwa mającego na celu ochronę lokatorów oraz analizę jego skutków. Okazuje się, że zbyt daleko posunięta ochrona lokatorów przed skutkami wzrostu popytu na mieszkania spowodowała nasilenie problemu w postaci zmniejszenia liczby budów, remontów oraz zwiększania podaży mieszkań. Tym samym ochrona lokatorów nie przyniosła oczekiwanego rezultatu, a wręcz pogorszyła sytuację najuboższych najemców. Polskie regulacje porównano do analogicznych ustaw w innych państwach – przede wszystkim Republice Austriackiej.

Słowa kluczowe: prawa lokatorów, regulacja czynszów, II Rzeczypospolita Polska (1918–1939), mieszkalnictwo, najem lokali mieszkalnych

Summary: Europe during and after the First World War struggled with tenants being overburdened by rental costs. This can be explained by the war damage, which also included residential buildings, and the desire of the landlords of undamaged flats to increase rents to make more profit. This paper presents the most important elements of Polish legislation regulating rents after 1918. Fixing rents at the June 1914 rates was a far-reaching restriction on landlords' freedom to make housing more accessible to the less well-off. In presenting the effects of the measures introduced, particular attention was paid to other problems affecting Poland at the

time – housing overcrowding and its poor standards. Indeed, the housing shortage was a challenge successive governments faced from the beginning of the reborn Polish Republic. This paper is divided into three parts: a presentation of the situation in the housing market in the first years of the Second Polish Republic, a discussion of legislation aimed at protecting tenants, and an analysis of its effects. It appears that overprotecting tenants from the effects of increased housing demand has exacerbated the problem through reduced construction, refurbishment, and increased housing supply. Thus, tenant protection has not had the desired effect and has even aggravated the situation of the poorest tenants. Polish regulations were compared to analogous laws in other countries, primarily the First Austrian Republic.

Key words: tenants' rights, rent regulation, Second Polish Republic (1918–1939), housing, residential tenancy

Резюме: Европа во время и после Первой мировой войны столкнулась с проблемой чрезмерной нагрузки на бюджеты арендаторов из-за расходов на аренду. Причины такого положения дел кроются в военных разрушениях, которым подвергались и жилые дома, а также в стремлении владельцев неразрушенных квартир получить большую прибыль, достигаемую за счет повышения арендной платы. В статье представлены наиболее важные особенности польского законодательства, регулирующего арендную плату после 1918 года. Установление арендной платы на уровне июня 1914 года было далеко идущим ограничением свободы домовладельцев с целью сделать жилье более доступным для менее обеспеченных слоев населения. Представляя последствия внедренных решений, особое внимание было обращено на другие проблемы Польши того времени – перенаселенность жилья и его низкий уровень. Это связано с тем, что проблема нехватки жилья стояла перед сменявшими друг друга властями страны с самого начала существования возрожденной Речи Посполитой. Данная статья состоит из трех частей: изложение ситуации на рынке жилья в первые годы Второй Речи Посполитой, обсуждение законодательства, направленного на защиту арендаторов, и анализ последствий его применения. Как выясняется, чрезмерная защита арендаторов от последствий роста спроса на жилье усугубила проблему в виде снижения объемов строительства, реконструкции и увеличения предложения жилья. Таким образом, защита арендаторов не принесла ожидаемого результата и даже ухудшила положение самых малоимущих жильцов. Польские нормы были сравнены с аналогичными законами других стран – в первую очередь с законами Австрийской Республики.

Ключевые слова: права арендаторов, регулирование арендной платы, Вторая Речь Посполитая (1918–1939), жилищная сфера, аренда жилых помещений

Анотація: Під час і після Першої світової війни Європа боролася з нагальною проблемою переобтяження бюджетів орендарів витратами на оренду житла. Причини такого стану речей слід шукати у воєнних руйнуваннях, які торкнулися і житлових будинків, а також у бажанні власників незруйнованих квартир отримати більший прибуток за рахунок підвищення орендної плати. У публікації представлено найважливіші особливості польського законодавства, яке регулювало орендну плату після 1918 року. Встановлення орендної плати на рівні червня 1914 року було надто великим обмеженням свободи власників будинків з метою зробити житло більш доступним для менш забезпечених верств населення. Представляючи результати впровадження рішень, особливу увагу було приділено іншим проблемам, що стояли перед тогочасною Польщею – перенаселеності житла та його низькому рівню. Це пов'язано з тим, що проблема нестачі житла була викликом, з яким стикалися різні уряди країни від самого початку існування відродженої Республіки Польща. Публікація складається з трьох частин: презентація ситуації на ринку житла в перші роки Другої Речі Посполитої, обговорення законодавства, спрямованого на захист орендарів, та аналіз його наслідків. Виявляється, що надмірний захист орендарів від наслідків збільшення попиту на житло загострив проблему у вигляді зменшення обсягів будівництва, реконструкції та збільшення пропозиції житла. Таким чином, захист орендарів не досягнув очікуваного результату і навіть погіршив становище найбідніших орендарів. Польське законодавство порівнювалося з аналогічними законами в інших країнах – насамперед, в Республіці Австрія.

Ключові слова: права орендарів, регулювання орендної плати, Друга Річ Посполита (1918–1939), житло, оренда житла

1. Wstęp

1.1. Sytuacja mieszkaniowa w Polsce po odzyskaniu niepodległości

Palącym problemem w Polsce, który podnoszony jest przez działaczy i polityków i który był również jednym z ważnych tematów kampanii wyborczej przed wyborami parlamentarnymi w 2023 r., jest problem niedostatecznej liczby mieszkań. Oszacowanie liczby lokali, których brakuje, sprawia pewne trudności¹, niemniej bazując jedynie na danych Eurostatu za rok 2022, można zorientować się w skali problemu – ponad 35% Polaków mieszka w przeludnionych mieszkaniach, co z takim wskaźnikiem plasuje Polskę na czwartym miejscu w Unii Europejskiej². Trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że z kwestią głodu mieszkaniowego Rzeczpospolita zmagą się od dawna, a przeludnienie lokali towarzyszy jej od pierwszych lat po odzyskaniu niepodległości. Każdy kolejny rząd musiał stanąć wobec tego wyzwania i próbować się z nim uporać. Warto prześledzić skutki działań polityków sprzed wieku, by na ich błędach uczyć się sposobów rozwiązywania problemu „nędzy mieszkaniowej”. Jednym z takich sposobów jest kwestia ukształtowania ochrony lokatorów.

W listopadzie 1918 r. nowe państwo polskie musiało uporać się z szeregiem problemów, które wydawały się bardziej palące niż kwestie „pobudzania” budownictwa mieszkaniowego. Walka o granice czy kształtowanie ustroju politycznego w dobie niepokojących wydarzeń w Europie – jak choćby trwającej wojny domowej w Rosji, nieudanej rewolucji w Niemczech czy rozpadu Austro-Węgier – kazały odsunąć na dalszy plan kwestie mieszkaniowe. Nie mogąc ich jednak całkiem porzucić, by nie wzbudzać niepokojów społecznych swoją beczynnością, już od pierwszych dni niepodległości podejmowano działania mające na celu nie tyle rozwiązanie problemu, co załagodzenie jego skutków.

Niniejszy artykuł przedstawia prawne metody ochrony lokatorów w przedwojennej Polsce na tle realiów znacznego niedoboru mieszkań. W pierwszej kolejności przybliżona zostanie sytuacja ekonomiczna młodego państwa, a następnie zaprezentowane zostaną kolejne akty prawne mające na celu roztoczenie opieki nad najemcami lokali mieszkalnych. Prezentacja ta posłuży analizie ustawodawstwa w kontekście jego skutków w postaci załagodzenia lub zaostrzenia problemu

¹ Raport Klubu Jagiellońskiego *Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?* (s. 13) powołuje się na dane, które szacują liczbę potrzebnych mieszkań od ok. 1 mln do nawet 3 mln lokali, <https://klubjagiellonski.pl/publikacje/lokalna-alternatywa-jak-wybudowac-w-polsce-brakujace-mieszkania/> [dostęp: 16.09.2024 r.].

² Eurostat, *Overcrowding Rate by Age, Sex and Poverty Status – Total Population – EU-SILC Survey*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_lvho05a/default/table?lang=en [dostęp: 16.09.2024 r.].

„nędzy mieszkaniowej”. W ostatniej części tekstu metody ochrony lokatorów w Polsce zostaną porównane z sytuacją panującą ówczesnie w Austrii, która borykała się z podobnym problemem.

Nad tematem prawnej ochrony lokatorów pochylała się w 2022 r. Aneta Kaźmierczak, której publikacja dość szczegółowo opisywała wybrane zagadnienia ochrony najemców lokali mieszkalnych³, skupiła się przede wszystkim na przeglądzie ustawodawstwa przedwojennego celem wskazania paralel i różnic z metodami oraz aksjologią ochrony lokatorów współcześnie. Niniejsza publikacja stara się wpisać rozważania nad ustawodawstwem w perspektywę społeczną oraz, korzystając ze znacznego dystansu czasowego dzielącego nas od daty wprowadzonych ustaw, spojrzeć na skutki regulacji w kontekście braku wystarczającej liczby mieszkań, presji rynkowej na wzrost czynszów z tytułu najmu oraz zastoju w budownictwie po I wojnie światowej, w tym zastoju w budownictwie mieszkaniowym. Nie można bowiem zapominać, że wysokie ceny najmu były tylko jednym z problemów trawiących przedwojenny rynek nieruchomości.

Po wojnie polsko-bolszewickiej zniszczenia wojenne na terytorium odrodzonej Rzeczypospolitej szacowane były na ok. 500 tysięcy budynków mieszkalnych⁴. Straty w ludziach po I wojnie światowej to już ponad 2,5 mln mieszkańców z terenów, które znalazły się w granicach Polski. Skutkiem tego była zapaść w budownictwie, która utrzymywała się wiele lat. W 1930 r. budowano raptem jedną piątą tego, co przed wojną⁵.

W Warszawie, według *Małego Rocznika Statystycznego 1939*, w przeludnionych mieszkaniach żyło 58,3% ludności. Dla porównania w ówczesnym Londynie wartość ta wynosiła niecałe 10%, w Berlinie i Paryżu – mniej niż 8%. Nie powinno zatem dziwić, że ceny najmu były wysokie, gdyż mieszkania stanowiły dobro deficytowe. Warto podkreślić, że zjawisko mieszkania w lokalach najmowanych było czymś charakterystycznym dla miast, gdyż na wsiach dominowały własne domostwa, a jedynym istotnym wyjątkiem były czworaki, czyli mieszkania przeznaczone dla służby folwarcznej⁶.

Wśród mieszkań dominowały lokale jednoizbowe, stanowiąc w 1931 r. 36% wszystkich lokali. W nich też sytuacja lokatorów była najcięższa – średnie zaludnienie

³ A. Kaźmierczyk, *Idea i kształt zinstytucjonalizowania ochrony lokatorów w systemie prawa polskiego (1918–1939)*, *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego* 2022, nr 25, s. 227–245.

⁴ K. Janicki, R. Kuzak, D. Kaliński, A. Zaprutko-Janicka, *Przedwojenna Polska w liczbach*, Warszawa 2020, s. 56.

⁵ L. Kałkowski, W. Stanisławska, *Z historii polskiego rynku nieruchomości*, w: *Polski rynek nieruchomości – bilans otwarcia po wejściu Polski do Unii Europejskiej*, red. L. Kałkowski, Kraków 2007, s. 27.

⁶ K. Krzeczowski, *Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich*, Warszawa 1939, s. 89.

izby wynosiło 3,8 osoby, a zatem niemal dwukrotnie więcej niż granica, powyżej której należy mówić o przeludnieniu. W skali całego kraju było to 2,02 osoby na izbę, co plasowało II Rzeczpospolitą wśród najbardziej przeludnionych krajów Europy⁷.

Nie należałoby poprzestać jedynie na przywołaniu statystyk wskazujących na zbyt niską liczbę mieszkań. Problemem, kto wie, czy nie bardziej dającym się we znaki, była fatalna jakość lokali. W czasie gdy w świecie zachodnim architekci i urbaniści dyskutowali o modernizmie, który postulował budowę mieszkań jasnych, z dostępem do świeżego powietrza i położonych w pobliżu parków, wyposażonych w urządzenia sanitarne i dobrą wentylację, Polska tkwiła głęboko w architektonicznych realiach XIX w. Prawie 2/3 mieszkańców Warszawy zajmowało lokale z oknami wychodzącymi na ciasne podwórza-studnie, które utrudniały wentylację i pozbawiały dostępu do światła słonecznego⁸. Również dostęp do urządzeń sanitarnych mógł uchodzić za luksus – w miastach powyżej 20 tys. mieszkańców kanalizację posiadało 23,6% budynków, a w skali kraju była to liczba niemal dwukrotnie niższa⁹.

Zastawszy taki stan rzeczy, rządzący byli zmuszeni do podejmowania działań mających na celu rozwój budownictwa mieszkaniowego o lepszym standardzie, a także zachęcenie do remontów już istniejących budynków w celu ich ulepszenia i zapewnienia ich lokatorom niezbędnych wygod. Jednocześnie istniała poważna potrzeba zapewnienia ochrony najemcom, których niedobór mieszkań bezpośrednio dotyczył. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że w przededniu I wojny światowej przeciętna robotnicza rodzina wydawała na czynsz około ¼ swojego budżetu¹⁰, a wojna wpłynęła na znacznie obniżenie zarobków – pensje wróciły do stanu sprzed 1914 r. dopiero w 1928 r.¹¹

1.2. Metody ochrony lokatorów

Przechodząc do omówienia narzędzi służących zabezpieczeniu podstawowych potrzeb mieszkaniowych lokatorów, można wskazać dwie główne metody. Są nimi: ingerowanie w wysokość obciążenia ich opłatami z tytułu najmu – czynszem, nazy-

⁷ Dane za: Główny Urząd Statystyczny, *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, Warszawa 1939, s. 61.

⁸ M. Gajewski, *Zabudowa miasta i urządzenia komunalne*, w: *Wielkomiejski rozwój Warszawy do 1918 r.*, red. I. Pietrzak-Pawłowska, Warszawa 1973, s. 104.

⁹ Dane za: *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, s. 57.

¹⁰ C. Klarner, *Polityka mieszkaniowa w Polsce i zagranicą*, Warszawa 1930, s. 167.

¹¹ Tamże, s. 164.

wanym często komornym¹², oraz ochrona przed eksmisją. Oba rozwiązania oznaczają pewną ingerencję państwa i jego aparatu w sferę stosunków prywatnoprawnych, do której oczywiście należy najem. W takiej sytuacji głównie swoboda wynajmującego w kwestiach związanych z wynajmowaniem ulega ograniczeniu, gdyż to on otrzymuje z tytułu używania jego własności kwotę niższą niż mógłby oczekiwać na całkowicie wolnym rynku oraz ograniczane są metody, które służą mu celem rozwiązania umowy najmu i opróżnienia lokalu.

Trzeba jednak mieć na względzie, że w niektórych sytuacjach dobro wyższego rzędu stanowi ochronę jednostek ekonomicznie gorzej sytuowanych, do których najczęściej będzie należał najemca lokalu mieszkalnego, kosztem swobody działalności gospodarczej czy nawet poprzez ograniczenie możliwości korzystania z własności. Należy przy tym zachować proporcjonalność ingerencji, zważywszy na to, że w stosunkach prywatnoprawnych równouprawnienie stron powinno stanowić główną zasadę.

Ochrona lokatorów miała na celu przede wszystkim przeciwdziałanie presji jednej ze stron umowy na drugą, ekonomicznie zależną. Słusznie bowiem zauważono, że równouprawnienie stron stanowi pewien postulat, który w rzeczywistości często ulega faktycznemu ograniczeniu ze względu na nierówności ekonomiczne. Stąd ochrona lokatorów zdaje się zmierzać do zapewnienia sytuacji bardziej zbliżonej do stanu faktycznej równowagi, zwłaszcza w sytuacjach nadzwyczajnych, do których z pewnością należą realia budowania organizmu państwowego po wielkich wojennych zniszczeniach.

Jak przekonamy się w dalszej części niniejszego artykułu, ustawodawca stawiał sobie za cel ochronę przede wszystkim warstw najuboższych, zajmujących najmniej mieszkania, jednocześnie zmniejszając ingerencję w stosunki najmu zawierane przez instytucje i osoby majątne, mając na względzie, że kryzysy najbardziej zagrażają egzystencji warstw niższych – w miastach zazwyczaj robotników lub drobnych rzemieślników. Nie zawsze jednak, co warto w tym miejscu zaznaczyć, za właścicielem kamienicy stał wielki kapitał, który pozwalał mu na życie wolne od trosk o byt ekonomiczny.

¹² Komorne początkowo oznaczało najem domu i sprzętów (tak w art. 1711 Kodeksu Napoleona), jednak w ustawodawstwie II Rzeczypospolitej utożsamiono komorne z opłatami z tytułu najmu lokalu.

2. Regulacja czynszów

2.1. Ustawa tymczasowa o ochronie lokatorów z dnia 4 września 1918 r.

Jeszcze przed formalnym ogłoszeniem przez Polskę niepodległości Rada Regencyjna we wrześniu 1918 r. wydała ustawę tymczasową o ochronie lokatorów¹³. Akt ten przewidywał ustalenie normy czynszu według stanu bezpośrednio sprzed wybuchu wojny – z 30 czerwca 1914 r. Norma ta była podstawą obliczania maksymalnego wymiaru opłat z tytułu najmu. Cztery największe miasta Królestwa Polskiego (utworzonego z ziem zaboru rosyjskiego okupowanych przez wojska niemiecko-austriackie) – Warszawa, Łódź, Pabianice i Zgierz – uznano za wymagające ścisłej ochrony, zatem dla mieszkań najmniejszych, jedno- i dwuizbowych, maksymalny czynsz wynosił 80% stanu przedwojennego, dla mieszkań trzy- i czteroizbowych – 90%. Dla pozostałych miejscowości oraz mieszkań większych w wymienionych miastach ustawa przewidywała wymiar podwyższony względem stanu z 1914 r., sięgający 140% dla mieszkań składających się z czterech pokoi.

Ustawa przewidywała także kilka przesłanek wyłączenia lokalu spod regulacji. Przede wszystkim przepisom ustawy nie podlegały mieszkania złożone z większej liczby pokoi niż cztery (art. 1). Ponadto art. 3 stanowił: „Cena najmu mieszkań dwu, trzy i czteropokojowych, zajmowanych przez pojedyncze osoby, nie licząc służby, jako też mieszkania trzy i czteropokojowe, zajmowane tylko przez dwie osoby, nie licząc służby, ograniczeniom nie podlega”. Mimo że ochroną obejmowano niektóre instytucje (szkoły, ochronki, przytulki i niewielkie warsztaty rzemieślnicze), ustawa *expressis verbis* odmawiała ochrony hotelom, pensjonatom, sklepom, zakładom przemysłowym i handlowym oraz letnim mieszkaniom (art. 6).

Ustawa zawierała też przepisy proceduralne o dość doniosłym znaczeniu. Sąd wyposażony był w możliwość zbierania dowodów z urzędu, wzywanie stron do osobistego stawienia, a także nakazywanie złożenia wyjaśnień i przedmiotów mogących stanowić dowód (art. 8). Ponadto lokatorzy mieszkań korzystali z prawa ubogich bez potrzeby przyznawania tego prawa przez sąd.

Objęcie ochroną jedynie części najemców należy ocenić pozytywnie. *Ratio legis* polegała na tym, że w sytuacji niedoborów na rynku mieszkaniowym należało wesprzeć przede wszystkim osoby najgorzej sytuowane, a czyli zajmujące ciasne i przeludnione mieszkania. Niewątpliwie sytuacja, w której na jedną osobę przypadały dwie izby, była na tle ogólnego stanu mieszkalnictwa na tyle dobra, że słusznie Rada Regencyjna uznała za odpowiedni brak rozciągnięcia ochrony na te osoby.

¹³ Dz. U. z 1918 r. Nr 10, poz. 21.

W realiach zbyt niskiej podaży mieszkań wsparcia nie należało udzielać osobom, które zajmowały mieszkania o wielkości przewyższającej niezbędne potrzeby.

Za dobre posunięcie należy także uznać objęcie ochroną drobnych rzemieślników, którzy bardzo często pracowali w tym samym lokalu, w którym mieszkali z rodziną – za prowizorycznym przepierzeniem lub na antresoli – przede wszystkim szewców, kaletników czy krawców. Warto też mieć na uwadze fakt, że rzemieślników parających się tym lub podobnym fachem dość mocno dotykał wzrost kosztów najmu. Również organizacje charytatywne, szkoły borykały się z tym problemem, zatem objęcie ich ochroną stanowiło niezbędne wsparcie dla instytucji służących społeczeństwu.

Do niewątpliwych wad regulacji należało wyłączenie spod ochrony wszystkich hoteli i pensjonatów, w których także mieszkaly osoby źle sytuowane. Zjawisko to dość wiernie sportretował Bolesław Prus w *Lalce*, opisując warszawskich studentów i ich warunki mieszkaniowe w drugiej połowie XIX w. Oczywistym jest, że nie wszystkie pokoje hotelowe zajmowane były przez przedstawicieli uboższych warstw społecznych, a na mapie Łodzi czy Warszawy znajdowało się wiele luksusowych miejsc noclegowych. Nie należało jednak odmawiać ochrony wszystkim tego rodzaju instytucjom.

Trzeba także zauważyć, że ochrona lokatorów została przez państwo wprowadzona całkowicie na koszt właścicieli budynków, którym nie zaproponowano państwowego wsparcia, stanowiącego bonifikatę utraconych zysków z najmu. Niemniej warto mieć na względzie fakt, że dopłaty pochodzące z budżetu Królestwa Polskiego, związanego z państwami, które dwa miesiące później miały przegrać wojnę, były czymś nierealnym w ówczesnej sytuacji ekonomicznej i politycznej. Nie ulega jednak wątpliwości, że ustawa realizowała cel społeczny, jakim była ochrona gorzej sytuowanych osób, których budżety nadszarpnęła wojna. Oczywiście ochroną były objęte indywidualne interesy owych lokatorów, niemniej ustawa służyła także interesowi powszechnemu szerokich mas. Sąd Najwyższy w 1919 r. wprost stwierdził, że interes publiczny ustawy skłania do interpretacji, że „jakkolwiek ustawa ma charakter wyjątkowy, może i nawet powinna ulegać szerszemu zastosowaniu co do zakresu”¹⁴.

¹⁴ Orzeczenie SN z dnia 3 kwietnia 1921 r., 34/1919, OSN 1919, nr 1, poz. 72.

2.2. Dekret o ochronie lokatorów i zapobieganiu brakowi mieszkań z dnia 16 stycznia 1919 r.

Już po odzyskaniu niepodległości, Naczelnik Państwa Józef Piłsudski wydał kolejny akt prawny wpływający na sytuację najemców – Dekret o ochronie lokatorów i zapobieganiu brakowi mieszkań¹⁵, który w dużej mierze powtarzał przepisy zastępowanej regulacji, opisanej wyżej. Do najważniejszych zmian należało wprowadzenie całkowitego zamrożenia czynszów na poziomie sprzed Wielkiej Wojny. Dla czterech największych miast Królestwa Polskiego (Warszawa, Łódź, Pabianice, Zgierz) miała być to wartość obniżona o 20% lub 10% (w zależności od wielkości mieszkania) względem czynszu z czerwca 1914 r., z kolei dla pozostałych mieszkań opłatę maksymalną wyznaczał stan przedwojenny, w żadnym wypadku jej wysokość nie mogła przewyższać wysokości opłaty z grudnia 1918 r. (art. 1). Regulacja ta obejmowała budynki wzniesione przed wybuchem wojny, a dla pozostałych mieszkań, zgodnie z art. 3, wysokość komornego mieli określić biegli.

Przepisy przewidywały także nadzwyczajne środki służące zwiększeniu liczby mieszkań oferowanych na rynku, m.in. nakazanie właścicielowi dużych mieszkań podziału ich na mniejsze, nakazanie odnajęcia części mieszkania zajmowanego przez osobę lub rodzinę, która zajmowała „liczbę pomieszczeń ponad normę” (art. 28 lit. d), a nawet zajęcie pustych lokali przez gminę i wynajęcie ich na rachunek właściciela. Dekret nadal jednak utrzymywał szkodliwy przepis wyłączający ochronę wobec hoteli, pensjonatów i pokoi umeblowanych. Nie przewidywał także wsparcia wynajmujących.

2.3. Ustawa o ochronie lokatorów z dnia 28 czerwca 1919 r. oraz z dnia 18 grudnia 1920 r.

Ustawa tymczasowa z września 1918 r. oraz Dekret ze stycznia 1919 r. zostały zastąpione ustawą z dnia 28 czerwca 1919 r. o ochronie lokatorów¹⁶, którą należało stosować w sprawach lokali położonych w byłym zaborze rosyjskim. Zgodnie z interpretacją Sądu Najwyższego, użyte w ustawie określenie nie czyniło rozróżnienia na nieruchomości położone w miastach i na wsi, a jedynie na ich zastosowanie¹⁷. Mimo drobnych zmian polegających na sposobie obliczania czynszu maksymalnego, akt

¹⁵ Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 8, poz. 116.

¹⁶ Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 52, poz. 335.

¹⁷ Orzeczenie SN z dnia 17 stycznia 1921 r., 911/1920, OSN 1921, nr 1, poz. 8.

ten utrzymywał zawarte w poprzednich regulacjach przepisy. W art. 2 ustanowiony został zakaz umawiania się na czynsz wyższy od stanu przedwojennego za mieszkania jedno- i dwupokojowe. Natomiast dla mieszkań większych czynsz maksymalny był obliczany według stanu na czerwiec 1914 r., powiększony o 10% dla mieszkań trzypokojowych, a każdy dodatkowy pokój oznaczał zwiększenie czynszu maksymalnego o 5 punktów procentowych – zasada ta miała być stosowana do wszystkich mieszkań, jednak w żadnym wypadku, nawet w stosunku do największych mieszkań, czynsz maksymalny nie mógł przekroczyć 150% czynszu z 1914 r.

Ochrona nadal przysługiwała szkołom wynajmującym pomieszczenia na swoje potrzeby. Miesięczny czynsz nie mógł przekroczyć 125% komornego płaconego w czerwcu 1914 r. Doprecyzowano i rozszerzono ochronę wynajmujących inne lokale – zgodnie z art. 8 ust. 1: „Za sklepy, pracownie, tudzież lokale przemysłowe i handlowe nie wolno pobierać komornego, podwyższonego więcej niż o 50% ceny płaconej w czerwcu 1914 roku”. Z kolei niewielkie pracownie i lokale przemysłowe zrównane zostały w ochronie z mieszkaniami.

Ważną i potrzebną zmianą było objęcie ochroną – wyłączonych na podstawie poprzednich regulacji – hoteli, pensjonatów i pokoiów umeblowanych. Było to tyle istotne, że stanowiło pomoc dla osób, które nie mogły pozwolić sobie na najem całego mieszkania, niemniej należałoby precyzyjniej określić krąg beneficjentów tego przepisu. Zrównano bowiem robotnika mieszkającego w hotelu robotniczym i arystokratę zajmującego apartament w ekskluzywnym pensjonacie.

Na mocy art. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1919 r. o ochronie lokatorów w byłej Dzielnicy Pruskiej¹⁸ przepisy ustawy z niewielkimi zmianami stosowano także do mieszkań, sklepów i pracowni na zachodnich terenach Rzeczypospolitej. Do znaczących różnic należał fakt, że spod ochrony wyłączono mieszkania większe niż sześciopokojowe, a także że czynsz mógł bardziej niż na wschodzie kraju różnić się względem przedwojennego – dla najmniejszych mieszkań było to 130% normy.

Pewne zmiany przyniosła ustawa o ochronie lokatorów z 1920 r.¹⁹, przewidująca nowy sposób obliczania maksymalnego wymiaru czynszu, który był przedmiotem umowy. Opłata za mieszkania składające się do sześciu pokoi, a także za lokale przeznaczone na szkoły i urzędy nie mogła przewyższać opłat pobieranych w czerwcu 1914 r. Mieszkania składające się z większej liczby pokoi mogły być wynajmowane za czynsz nie wyższy od 150% czynszu podstawowego, lokale z przeznaczeniem na hotele i pensjonaty – 200%, a na inne lokale – handlowe i przemysłowe – 300%, o ile nie były połączone z częściami mieszkalnymi.

¹⁸ Dz. U. z 1919 r. Nr 98, poz. 516.

¹⁹ Dz. U. z 1921 r. Nr 4, poz. 19.

Była to niewątpliwie zmiana, która pozbawiała ochrony najlepiej sytuowanych najemców, zajmujących największe mieszkania, za które czynsz mógł być dość znacznie, bo o połowę, podwyższony. Widoczne jest także odejście od tak restrykcyjnego chronienia najemców, którzy nie wykorzystywali lokali do celów mieszkaniowych. Należy te zmiany ocenić pozytywnie, ponieważ w dużej mierze eliminowały problem zbyt niskich limitów wysokości komornego stosowanych wobec przedsiębiorców, w tym wielkich zakładów.

2.4. Ustawa o ochronie lokatorów z 1924 r. oraz kolejne obniżenia maksymalnego wymiaru czynszu

Kolejne lata przyniosły dalsze obniżki maksymalnego wymiaru czynszu, który mógł być pobierany z tytułu najmu lokalu.

Artykuł 6 ustawy o ochronie lokatorów z dnia 11 kwietnia 1924 r.²⁰ przewidywał maksymalny wymiar komornego dla poszczególnych lokali. Między innymi dla najmniejszych, jednopokojowych mieszkań z kuchnią lub bez niej było to 5% podstawowego czynszu (czyli pobieranego w czerwcu 1914 r.), natomiast dla mieszkań dwu- i trzypokojowych – 10%. Stan ten miał się utrzymywać w drugim kwartale roku 1924, z każdym kolejnym kwartałem granica ta miała być podnoszona o 4%, a począwszy od 1925 r. – o 6% podstawowego czynszu aż do osiągnięcia pełnego jego wymiaru.

Co dosyć istotne, zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego liczbę pokoi w lokalu (na potrzeby ustalenia maksymalnego wymiaru czynszu) określało się według stanu na dzień zawarcia umowy i w tym zakresie nie miało znaczenia późniejsze podzielenie większych izb na kilka mniejszych lub ich połączenie²¹.

Dnia 14 listopada 1935 r. prezydent Ignacy Mościcki wydał Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej w sprawie obniżenia komornego oraz zmiany ustawy o ochronie lokatorów²². Obniżenie to miało wynieść 15% dla mieszkań jedno- i dwuizbowych, a dla mieszkań większych i lokali przemysłowych i handlowych – 10%. Czas obowiązywania tego aktu został wyznaczony do końca listopada 1937 r., a zatem niższe komorne miało być pobierane przez okres dwóch lat. Jednakże 1 lutego kolejnego roku weszła w życie ustawa przedłużająca ten stan rzeczy z mocą wsteczną do końca roku 1938²³.

²⁰ Dz. U. z 1924 r. Nr 39, poz. 406.

²¹ Orzeczenie SN z dnia 14 października 1938 r., I C 1524/37, OSN 1939, nr 7, poz. 297.

²² Dz. U. z 1935 r. Nr 82, poz. 504.

²³ Dz. U. z 1938 r. Nr 8, poz. 45.

Następnie 3 stycznia 1939 r. kolejna ustawa przedłużyła moc obowiązywania obniżenia do końca marca 1940 r., przewidując jednocześnie możliwość podwyższenia czynszu co kwartał o 2,5% aż do osiągnięcia pełnej wysokości sprzed pierwszego obniżenia pod koniec 1935 r.²⁴ Ostatecznie czynsze nie osiągnęły jej w okresie istnienia II Rzeczypospolitej, która w październiku 1939 r. znalazła się pod okupacją niemiecką i radziecką. Tym samym czynsze w II RP nie osiągnęły rynkowej wysokości od początku jej bytu aż po jego kres.

3. Ocena skutków

Należy skonstatować, że regulacja czynszów nie przyniosła skutku w postaci rozwiązania problemu mieszkaniowego w przedwojennej Polsce. Odwołując się do dostępnych danych, można nawet zaryzykować stwierdzenie, że mogła się przyczynić do jego pogłębienia. II Rzeczpospolita była państwem, w którym budownictwo mieszkaniowe spoczywało w przeważającej mierze na podmiotach prywatnych. Budownictwo komunalne i państwowe niemal nie dostarczało mieszkań obywatelom, z wyjątkiem żołnierzy, którym mieszkania z pewnym sukcesem zapewniano. Wojskowi wraz ze swoimi rodzinami mogli liczyć na pomoc w zakresie potrzeb mieszkaniowych na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 1925 r. o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju²⁵. Natomiast cywile musieli w dużej mierze polegać na najmie lokali u prywatnych właścicieli.

Właściciele ci mieli na względzie przede wszystkim cel zarobkowy i to on powodował nimi przy planowaniu remontów i rozbudowy posiadanych budynków lub podejmowaniu decyzji w kwestii nowych inwestycji. Sytuacja, kiedy szansa na zysk z najmu mieszkań jest raczej niewielka z powodu dość restrykcyjnych przepisów, nie skłania osób dysponujących kapitałem do tego typu budów. Oczywiście przepisy ustanawiające limit wysokości czynszu określały go dla lokali przedwojennych, a dla mieszkań, które nie były przedmiotem najmu przed 1 lipca 1919 r., jego wymiar miała określić komisja na wniosek stron, mając na względzie „umiarkowany dochód dla właściciela” (art. 13 ust. 2 ustawy z 1919 r.). Niemniej za przeważającą większość lokali mogła być pobierana opłata znacząco niższa niż ta, która gwarantowałaby

²⁴ Dz. U. z 1939 r. Nr 1, poz. 1.

²⁵ Dz. U. z 1925 r. Nr 97, poz. 681.

zarobek właścicielowi. Skłaniało to zamożnych obywateli do poszukiwania innych sposobów pomnażania kapitału²⁶.

Jak stwierdza Piotr Woźny, „wprowadzone regulacje uniemożliwiły nie tylko budowę nowych mieszkań, ale także utrzymanie ich wartości. W sytuacji odtworzenia realnego poziomu dawnych zarobków czynsze w Polsce wynosiły zaledwie 50% stanu przedwojennego”²⁷. Kwoty te nie dość że uniemożliwiały zarobek, to nawet pozbawiały możliwości utrzymywania budynków w odpowiednim stanie. Jak szacował Związek Zrzeszeń Właścicieli Nieruchomości, w latach 1918-1928 budowano nie tylko mniej niż przed wojną, ale przede wszystkim zastępowano jedynie połowę tego, co nie nadawało się do zamieszkania z powodu złego stanu technicznego, zagrażającego bezpieczeństwu²⁸.

Problem ten zauważany był także w okresie wprowadzania zmian. J. Windakiewicz na łamach „Głosu Narodu”, referując projektowane nowelizacje ustawodawstwa dotyczącego regulacji czynszów (które wprowadzone zostały w częściowo zmienionej formie w 1924 r.), zwrócił uwagę na fakt, że wielu właścicieli domów zwlekało z remontami od czasów wojny. W tym zakresie pochwalał plany podwyższenia maksymalnego wymiaru czynszu (co ostatecznie nie doszło do skutku), które umożliwiały zebranie pieniędzy na niezbędne naprawy²⁹. Już wtedy zauważano fatalne skutki utrzymywania opłat z tytułu najmu na zbyt niskim poziomie. Nie licząc pomniejszych zarzutów wobec regulacji, wysokość czynszów stanowiła główną oś krytyki przedwojennego specjalisty od spraw ochrony lokatorów.

Po II wojnie światowej w prasie krytykowano władze sanacyjne także pod kątem regulacji komornego. O ile, ze względów politycznych, prasa kontrolowana przez nowy reżim krytykowała przedwojenne „burżuazyjne” władze dość często, o tyle zastrzeżenia do zbyt daleko posuniętej ochrony lokatorów, a zatem w dużej mierze warstw społecznych, o których poparcie nowe władze zabiegały, są czymś godnym odnotowania. „Postulat rewizji czynszów komorniczych nasuwa się jako nieodparta konieczność. Obowiązujące stawki przedwojenne były bardzo niskie. Nie zachęcało to nikogo do lokowania swych kapitałów w nowych budowlach a groziło ruiną

²⁶ P. Woźny, *Międzywojenne i transformacyjne doświadczenia wspierania budownictwa na wynajem w Polsce – poszukiwanie modelu partnerstwa publiczno-prywatnego*, Problemy Rozwoju Miast 2009, nr 4, s. 42.

²⁷ Tamże.

²⁸ C. Klarner, *Polityka mieszkaniowa...*, s. 154.

²⁹ J. Windakiewicz, *Z powodu zamierzonej zmiany przepisów o ochronie lokatorów*, Głos Narodu nr 185 z 18 sierpnia 1922 r.

starym, co w sumie stawiało pod poważnym znakiem zapytania poprawę warunków mieszkaniowych w Polsce” – pisano na łamach „Naprzód” w 1948 r.³⁰

Niewątpliwie wojna nadszarpięła budżet wielu rodzin, zwłaszcza tych gorzej sytuowanych jeszcze w czasach przedwojennych. Jak zaznaczono wyżej, rodzina robotnicza wydawała na najem średnio 24% wysokości domowego budżetu w roku 1914, podczas gdy w roku 1922 było to zaledwie 3,8%. Odsetek ten rósł razem z postępującym procesem odbudowy państwa, jednak w roku 1928, gdy zarobki zasadniczo wróciły do stanu przedwojennego (a w niektórych województwach je przekroczyły), statystycznie wydawano na czynsz raptem 11% budżetu³¹.

Dużym problemem, wspomnianym wyżej, był fakt, iż beneficjenci państwowej regulacji czynszów podnajmowali część lokalu innym osobom po cenach wielokrotnie przewyższających to, co sami płacili, w pewnym stopniu utrzymując się z tego. Trzeba podkreślić, że dobrym rozwiązaniem był art. 13 ustawy o ochronie lokatorów, przewidujący możliwość rozwiązania umowy najmu z lokatorem, który wykorzystując państwową ochronę, zarabia na podnajmie. Niestety zabrakło jego odpowiedniego egzekwowania, ponieważ wynajmującym brakowało bodźców do korzystania z tego uprawnienia, skoro i tak byli ograniczeni w kwestii podwyższania komornego³². Nawet po rozwiązaniu umowy z takim kontrahentem, wynajmujący nie mógłby podwyższyć komornego, a dodatkowo narażał się na straty w postaci braku możliwości pobierania tej i tak niskiej opłaty w okresie poszukiwania nowego najemcy. Ponadto rozwiązanie umowy wiązałoby się prawdopodobnie z postępowaniem sądowym, które wymagałoby czasu i pieniędzy, a nie przyniosłoby niemal żadnego zysku.

Pomoc najmniej zarabiającym, którzy dodatkowo zubożeli w toku wojny, była pomysłem godnym pochwały. Jednakże przedłużanie tej ochrony było aktem politycznym, niemającym umocowania w sferze faktów, gdyż, jak pokazano wyżej, zarobki 10 lat po wojnie wróciły do stanu sprzed światowego konfliktu. Ponadto regulacja czynszów przyniosła odwrotny skutek w kwestii przeciwdziałania głodowi mieszkaniowemu – jedynie go pogłębiła, sprawiając, że budowano zdecydowanie mniej niż należało zburzyć z powodu zniszczeń w wyniku wojny i tych spowodowanych eksploatacją.

Ustawodawstwo polskie regulujące wysokość czynszów nie było ewenementem w Europie spustoszonej wojną. Z podobnymi problemami, będącymi następstwem

³⁰ *Remontujemy stare domy. Dekret o Funduszu Gospodarki Mieszkaniowej*, *Naprzód*. Organ Polskiej Partii Socjalistycznej nr 214 z 5 sierpnia 1948 r.

³¹ Tamże, s. 167.

³² B. Petz, *Próby rozwiązywania kwestii mieszkaniowej w dwudziestoleciu międzywojennym – podstawowe kierunki działań*, Warszawa 1994, s. 1.

zamrożenia czynszów, borykała się Austria, która w 1917 r., pod wpływem masowych protestów spowodowanych pogarszającą się sytuacją mieszkaniową robotników, wprowadziła regulację podobną do późniejszych rozwiązań w Polsce – tzw. Friedenszins. Dnia 26 stycznia 1917 r. przyjęto rozporządzenie w sprawie ochrony najemców (Verordnung des Gesamtministeriums über den Schutz der Mieter³³). Rozporządzenie to następnie, już w okresie republiki, zastąpiono ustawą o czynszach (Mietengesetz³⁴) z dnia 7 grudnia 1922 r. Punktem wyjścia do określania wysokości czynszu była sytuacja przedwojenna, z 1 sierpnia 1914 r.

Tym, co różniło doświadczenie polskie od austriackiego, będąc pokłosiem zamrożenia czynszów, była hiperinflacja, która szybko sprawiła, że czynsz wyrażony w koronach według ich wartości z 1914 r. był absurdalnie niski, jeśli porównać siłę nabywczą tej waluty z realiami lat powojennych. Sytuację tę opisywał Stefan Zweig w swoich wspomnieniach: „Najbardziej groteskowo przedstawiała się dysproporcja cen przy komornym, gdyż rząd, występując w obronie szerokich mas lokatorów, zabraniał podwyżek, działając w ten sposób na szkodę właścicieli domów. W krótko utworzyła się w Austrii taka sytuacja, że roczne komorne za średniej wielkości mieszkanie wynosiło mniej niż cena jednego obiadu; cała Austria mieszkała właściwie przez pięć czy dziesięć lat (gdyż i później także nie wolno było eksmitować lokatorów) prawie za darmo. W skutek tego szalejącego chaosu sytuacja stawała się z tygodnia na tydzień coraz bardziej sprzeczna z rozsądkiem i moralnością”³⁵.

Ochrona lokatorów przed rozwiązaniem umowy najmu stanowiła regulację, którą należałoby ocenić przychylniej, jakkolwiek była ona spleciona ze stosowaniem maksymalnych wymiarów czynszu. Pewne wątpliwości może budzić rozciągnięcie jej na lokatorów, którzy zawarli umowy najmu na czas określony i nie mogli, mimo nadejścia terminu zakończenia stosunku, zostać eksmitowani z lokalu. Sytuacja powojenna, gdy wielu żołnierzy dopiero wróciło do domów z okopów, które odebrały im cztery lata życia, wielu pozbawiając zdrowia, w tym zdrowia psychicznego (choćby przyczyniając się do rozwinięcia zespołu stresu pourazowego), była jednak na tyle bezprecedensowym stanem, że wymagała równie nadzwyczajnych środków. Warto również pamiętać, że Polska wkrótce po odzyskaniu niepodległości znalazła się w stanie wojny z większością swoich sąsiadów, a koniec Wielkiej Wojny był zarazem początkiem wojen o granice – wojen, które zaangażowały polskich obywateli na kolejne lata. Przy takim obrocie spraw państwo musiało zadbać o ochronę rodzin

³³ Reichsgesetzblatt Nr 34/1917.

³⁴ Bundesgesetz vom 7. Dez. 1922 über die Miete von Wohnungen u. Geschäftsräumlichkeiten, Bundesgesetzblatt 1922, Nr 872.

³⁵ S. Zweig, *Świat wczorajszy*, Warszawa 2015, s. 279.

żołnierzy, w czym oczywiście mieściła się kwestia ochrony przed utratą miejsca zamieszkania.

W obu jednak przypadkach działań państwa – ochrony przed eksmisją i regulacji czynszów – okres obowiązywania konkretnych przepisów był zbyt długi i znacząco przewyższał czas, w którym były one niezbędne. Przede wszystkim zabrakło mechanizmu podwyższania górnej granicy wysokości komornego do poziomów zbliżonych do ceny rynkowej.

4. Podsumowanie

4.1. Cel społeczny regulacji czynszów i ochrony lokatorów

Rzecz jasna głównym powodem wprowadzenia omawianych regulacji i celem, który przyświecał ustawodawcy, było wsparcie słabszej ekonomicznie strony stosunku najmu – lokatorów. Wojna nadszarpnęła budżety wielu gorzej sytuowanych rodzin, duża liczba pracowników została zmobilizowana, co było bezpośrednią przyczyną zastoju w niezwiązanych z prowadzeniem wojny gałęziach gospodarki. We wspomnieniach Europejczyków z tamtego okresu przewijają się opisy panującej biedy, braków w zaopatrzeniu sklepów i problemów, z jakimi borykały się ówczesne rodziny. Wojna była ponadto ważnym czynnikiem w procesie emancypacji kobiet, które zasilały szeregi pracowników fabryk i zakładów, by te mogły nadal działać, pomimo zwervowania do wojska dużej części męskiej kadry³⁶.

Niewątpliwie ustawodawstwo dotyczące ochrony lokatorów miało na celu załagodzenie skutków tak niespokojnych czasów, w których najpierw zawalił się świat wielkich, monarchicznych mocarstw, a zaraz potem wykuwała się na frontach wojen z sąsiadami polska państwowość. Bezpośrednią przyczyną, dla której wprowadzono przepisy dotyczące ochrony lokatorów, była chęć wsparcia klas najuboższych. Zapewnienie odpowiednich warunków egzystencji wymagało restrykcyjnego kontrolowania kwoty, która była od nich pobierana z tytułu użytkowania lokalu mieszkalnego. Widać to także w zróżnicowaniu ochrony w zależności od wielkości mieszkania – te najmniejsze zajmowane były zazwyczaj przez najbiedniejszych, których należało wspierać w największym stopniu. Mniejszego wsparcia udzielano

³⁶ A. Drozdowska, *Kobiety w czasie pierwszej wojny światowej*, Białystok 2018, s. 14.

lokatorom większych mieszkań, wychodząc z założenia, że im jest ono większe, tym zamożniejsza rodzina go zamieszkuje. Zasadniczo było to zgodne z rzeczywistością³⁷.

Ustawodawstwo to miało ponadto na celu wsparcie sprzedawców i producentów dóbr, co pośrednio przekładało się również na wsparcie konsumentów. Regulacja czynszu płaconego przez zakłady handlowe i przemysłowe służyła przeciwdziałaniu przenoszenia kosztów podwyżek na nabywców poprzez podnoszenie cen produktów. Niewątpliwie pomoc ta sama w sobie była wsparciem dla rodzimej gospodarki i świadczyła o rozwoju państwa, więcej, rozwój ten rzeczywiście wypracowywała. Wpływanie na zmniejszenie kosztów najmu niezbędnego lokalu chroniło przed zamknięciem wielu miejsc pracy i punktów usługowych, co zabezpieczało ich byt ekonomiczny.

Aneta Kaźmierczyk zwraca uwagę na fakt, że komentowane ustawy miały na celu także zachęcanie inwestorów do stawiania nowych budynków, które nie podlegały już tak restrykcyjnym regulacjom czynszów³⁸. Warto nadmienić, że mieszkania w nowo stawianych budynkach cechowały się zdecydowanie wyższym standardem niż te w kamienicach budowanych w drugiej połowie XIX w., częściej były wyposażone w urządzenia sanitarne, nierzadko instalacje elektryczne. Jednakże praktyka pokazała, że tego celu nie udało się osiągnąć, gdyż nadal budowano zbyt mało, by zaspokoić potrzeby ludności.

4.2. Cel polityczny regulacji czynszów i ochrony lokatorów

Nie sposób choćby pokrótce nie wspomnieć o politycznym celu przyświecającym siłom politycznym wprowadzającym omawiane akty prawne. Pierwsze lata po I wojnie światowej były czasami niezwykle niespokojnymi z perspektywy nie tylko obywateli, lecz także rządzących. Przełom lat 1918 i 1919 to okres wielu wystąpień o charakterze komunistycznym i socjalistycznym w Niemczech. Na wschód od Polski szala zwycięstwa dość mocno przechyliła się już na stronę bolszewików, którzy rozpoczęli tworzenie totalitarnego, komunistycznego ustroju w Rosji. Skierowanie uwagi na los robotników i najgorzej opłacanych pracowników, wśród których popularne były lewicowe ugrupowania polityczne, było w pewnej mierze próbą załagodzenia skutków tych niespokojnych czasów i w rezultacie próbą zapobieżenia rewolucji proletariackiej w Polsce.

³⁷ K. Krzeczkowski, *Kwesia mieszkaniowa...*, s. 104.

³⁸ A. Kaźmierczyk, *Idea i kształt zinstytucjonalizowania ochrony lokatorów...*, s. 230.

Nie można także pominąć faktu, że w latach 1919–1921 Polska prowadziła wojnę z bolszewicką Rosją, która dla wielu lewicowców jawiła się jako wyśnione państwo robotników, oaza wolności i oczekiwanej równości wszystkich ludzi. Dość powszechne były dezercje z armii³⁹. Ustawy ukierunkowane na ochronę lokatorów, a zwłaszcza lokatorów najbiedniejszych, stanowiły pewną formę łagodzenia nastrojów antykapitalistycznych w masach, by te nie zasiły szeregów rewolucjonistów i nie stały się wewnętrznym wrogiem w walce zbrojnej z bolszewicką Rosją, której imperialistyczne aspiracje uobecniły się w pochodzie Armii Czerwonej na zachód przez terytorium Rzeczypospolitej.

Podobną kartą przetargową w relacjach z niższymi klasami społecznymi była obiecywana reforma rolna, przede wszystkim parcelacja wielkich majątków ziemskich. W lipcu 1919 r. Sejm Ustawodawczy przyjął uchwałę zapowiadającą najważniejsze postanowienia przyszłych zmian. Fakt ten miał być orężem w walce z siłami, które z nadzieją spoglądały na wschodnie mocarstwo.

Bibliografia

- Drozdowska A., *Kobiety w czasie pierwszej wojny światowej*, Białystok 2018.
- Eurostat, *Overcrowding Rate by Age, Sex and Poverty Status – Total Population – EU-SILC Survey*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_lvho05a/default/table?lang=en [dostęp: 16.09.2024 r.].
- Gajewski M., *Zabudowa miasta i urządzenia komunalne*, w: *Wielkomiejski rozwój Warszawy do 1918 r.*, red. I. Pietrzak-Pawłowska, Warszawa 1973.
- Główny Urząd Statystyczny, *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, Warszawa 1939.
- Janicki K., Kuzak R., Kaliński D., Zaprutko-Janicka A., *Przedwojenna Polska w liczbach*, Warszawa 2020.
- Kałkowski L., Stanisławska W., *Z historii polskiego rynku nieruchomości*, w: *Polski rynek nieruchomości – bilans otwarcia po wejściu Polski do Unii Europejskiej*, red. L. Kałkowski, Kraków 2007.
- Kasprzycki R., *Dezercje i unikanie służby w Wojsku Polskim w latach 1918–1939*, *Dzieje Najnowsze* 2016, t. 48, nr 3.
- Kaźmierczyk A., *Idea i kształt zinstytucjonalizowania ochrony lokatorów w systemie prawa polskiego (1918–1939)*, *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego* 2022, nr 25.
- Klarner C., *Polityka mieszkaniowa w Polsce i zagranicą*, Warszawa 1930.

³⁹ R. Kasprzycki, *Dezercje i unikanie służby w Wojsku Polskim w latach 1918–1939*, *Dzieje Najnowsze* 2016, t. 48, nr 3.

- Klub Jagielloński, *Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?*, 2022, <https://klubjagiellonski.pl/publikacje/lokalna-alternatywa-jak-wybudowac-w-polsce-brakujace-mieszkania/> [dostęp: 16.09.2024 r].
- Krzczkowski K., *Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich*, Warszawa 1939.
- Petz B., *Próby rozwiązywania kwestii mieszkaniowej w dwudziestoleciu międzywojennym – podstawowe kierunki działań*, Warszawa 1994.
- Remontujemy stare domy. Dekret o Funduszu Gospodarki Mieszkaniowej*, Naprzód. Organ Polskiej Partii Socjalistycznej nr 214 z 5 sierpnia 1948 r.
- Windakiewicz J., *Z powodu zamierzonej zmiany przepisów o ochronie lokatorów*, Głos Narodu nr 185/1922 z 18 sierpnia 1922 r.
- Woźny P., *Międzywojenne i transformacyjne doświadczenia wspierania budownictwa na wynajem w Polsce – poszukiwanie modelu partnerstwa publiczno-prywatnego*, Problemy Rozwoju Miast 2009, nr 4.
- Zweig S., *Świat wczorajszy*, Warszawa 2015.