

EUGENIUSZ OCHENDOWSKI

ZAGADNIENIE NORM ZALUDNIENIA MIESZKAŃ  
W PRZEPISACH O PUBLICZNEJ GOSPODARCE LOKALAMI

I

Publiczna gospodarka lokalami wymaga ustalenia norm zaludnienia mieszkań, ponieważ zapas lokali jest ograniczony. Sposób ustalania norm zaludnienia może być rozmaity. W naszym ustawodawstwie widać w tym zakresie linię rozwojową.

1. Dekret PKWN z 7 IX 1944 r. o komisjach mieszkaniowych<sup>1</sup> nie ustalał norm zaludnienia i zasad ich określania. Zasady te miały ustalać komisje. W art. 2 dekretu znajdujemy jedynie ogólne wskazania, że „celem komisji mieszkaniowych jest regulowanie sposobu zajmowania pomieszczeń mieszkalnych, biorąc za podstawę: prowadzoną przez te komisje ewidencję mieszkań oraz ustaloną przez nie zasadę przydziału na każdego mieszkańca przestrzeni mieszkalnej, odpowiedniej do jego zawodu, stanu zdrowia i stanu rodzinnego...” (podkr. E. O.). Wskazówki co do sposobu ustalania tych zasad były bardzo ogólnikowe (zawód, stan zdrowia i stan rodzinny mieszkańca). Komisje mieszkaniowe miały dużą swobodę co do zmniejszania pomieszczeń i uszczuplania praw osób zajmujących lokale, jak i co do ustalania wielkości przydzielanych mieszkań. Takie uregulowanie zagadnienia należy tłumaczyć tym, że dekret został wydany jeszcze w czasie trwania drugiej wojny światowej i dlatego musiał stanowić instrument przydatny do regulowania niejednokrotnie bardzo swoistych stosunków mieszkaniowych, zależnych od stopnia zniszczeń wojennych, przebywania w poszczególnych miejscowościach osób przesiedlonych itp.

2. Następnym z kolei dekretem z 21 XII 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu<sup>2</sup>, w miejsce kompetencji komisji mieszkaniowych upoważniających je do ustalania zasad przydziału przestrzeni

<sup>1</sup> Dz. U. nr 4, poz. 18.

<sup>2</sup> Dz. U. nr 4, poz. 27 z 1946 r.

mieszkalnej, wprowadził kompetencje rad narodowych, które zostały upoważnione, choć nie zobowiązane, do ustalania norm zaludnienia według pewnych określonych w dekreście zasad. Dekret wprowadza m. in. pojęcia normy podstawowej i normy dodatkowej, określa tryb zaludnienia mieszkań w przypadku wprowadzenia norm oraz obowiązek określania zakresu osób, które nie mając prawa do uzyskania przydziału mieszkania, są jednak uwzględniane przy ustalaniu liczby osób zajmujących mieszkanie, jako należące do rodziny lub domowników osoby uprawnionej.

Jako kryterium zaludnienia mieszkań rady narodowe przyjmować mogły minimalną liczbę osób na jedną izbę albo minimalną powierzchnię użytkową na jedną osobę. Rady narodowe mogły ustalać odchylenia od powszechnej normy ze względu na rozkład mieszkania, stanowisko lub zawód osób zamieszkałych, albo ich stan zdrowia. Jednocześnie z ustaleniem norm zaludnienia rady narodowe określały osoby należące do rodziny lub domowników osoby uprawnionej do uzyskania przydziału mieszkania, które należało zaliczać do liczby osób zajmujących lokal mieszkalny, tj. osób uwzględnianych przy kontroli prawidłowości zaludnienia mieszkania i przy dokonywaniu przydziału lokalu. Poza tym dekret ustalał obowiązek zakreślania terminu, w którym osoby zajmujące mieszkania niedostatecznie zaludnione mogły je „doludnić” w drodze swobodnego podnajmu.

Charakterystyczne dla tego uregulowania jest, obok zobiektywizowania pewnych zasad dotyczących norm i przydziału lokali, oddanie szczegółowego unormowania zagadnienia norm zaludnienia wyłącznie radom narodowym i duży zakres ich autonomii przy normowaniu tego problemu. Takiej swobody nie spotykamy już w przepisach późniejszych. Sądzę, że w okresie wydawania dekretu (koniec 1945 r.) sytuacja mieszkaniowa była tak zróżnicowana, że uregulowanie racjonalnego wykorzystania zasobów mieszkaniowych mogły najlepiej przeprowadzić właśnie rady narodowe.

3. Sytuacja uległa zmianie, gdy rozmieszczenie ludności na terenie całego kraju stawało się coraz bardziej równomierne. Ponadto w związku z rozwojem budownictwa mieszkaniowego należało określić jednolite zasady ustalania norm zaludnienia mieszkań na terenie całego państwa, z pozostawieniem jednak możliwości dostosowywania ich w określonych granicach do warunków miejscowych. Tymi względami należy, moim zdaniem, tłumaczyć wydanie ustawy z 20 VII 1950 r.<sup>3</sup>, nowelizującej dekret w sposób bardzo istotny.

Nowela ta wprowadziła obowiązek (nie tylko prawo) ustalania norm

<sup>3</sup> Dz. U. nr 36, poz. 337.

zaludnienia mieszkań przez miejskie i gminne rady narodowe, i to na zasadach określonych przez ministra gospodarki komunalnej w porozumieniu z ministrem zdrowia i przewodniczącym PKPG. Przepis ustawy określił zakres osób, jakie organ kwaterunkowy powinien uwzględnić przy ustalaniu powierzchni przysługującej osobom uprawnionym do uzyskania przydziału lokalu mieszkalnego. Ponadto ustawa ustaliła, że norm zaludnienia mieszkań nie stosuje się do mieszkań służbowych, mieszkań jednoizbowych oraz do zajmowanych przynajmniej przez dwie osoby samodzielnych mieszkań dwuizbowych.

Według noweli przepisy lokalne ustalające normy zaludnienia mieszkań uzyskują moc obowiązującą dopiero po upływie 30 dni od daty podania ich do publicznej wiadomości. W ciągu tego okresu osoby zajmujące mieszkania niedostatecznie zaludnione miały prawo wprowadzić jako współnajemców osoby z własnego wyboru, spośród osób mających prawo do uzyskania przydziału lokalu mieszkalnego.

W wykonaniu ustawy i na podstawie jej delegacji minister gospodarki komunalnej określił zarządzeniem z 8 III 1951 r.<sup>4</sup> zasady ustalania norm zaludnienia mieszkań. Jako najistotniejsze z tych zasad wymienić należy:

a) Ustalanie odrębnych norm dla mieszkań odpowiadających obowiązującym standardom przestrzennym (tzw. nowe budownictwo) określonym w m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkania oraz norm dla pozostałych mieszkań określonych w m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej (powierzchnia izb mieszkalnych łącznie z kuchnią, jeśli liczyła ona 9 i więcej m<sup>2</sup> powierzchni i była używana tylko przez jedną rodzinę).

b) Ustalenie normy podstawowej i normy dodatkowej. Tę ostatnią uzyskać mogły osoby: wykonujące zajęcia zawodowe lub funkcję społeczną, wymagające stałej lub dodatkowej pracy w domu; wymagające oddzielnej izby ze względu na stan zdrowia lub ze względu na zdrowie osób wspólnie zamieszkałych; odznaczone orderem „Budowniczych Polski Ludowej” lub posiadające szczególne zasługi dla Polski Ludowej, chociażby nie wykonywały żadnego zawodu.

c) Ustalanie normy podstawowej dla dwóch kategorii osób. Do pierwszej kategorii, której przysługiwały wyższe normy, zaliczono osoby, mające prawo do uzyskania przydziału, dzieci i osoby wychowujące dzieci w wieku do 7 lat; do drugiej kategorii — pozostałe osoby, mające prawo do zamieszkania wspólnie z najemcą.

d) Określanie minimalnych i maksymalnych norm podstawowych. Rady narodowe mogły ustalić normy konkretnie określone w m<sup>2</sup>, pod warunkiem, że mieszczą się one w granicach ustalonych zarządzeniem.

<sup>4</sup> M. P. nr A-24, poz. 314.

Nowela do dekretu o publicznej gospodarce lokalami i przepisy wykonawcze wydane na tej podstawie ujednoliciły zatem sposób ustalania norm zaludnienia mieszkań i ograniczyły znacznie swobodę rad narodowych w tym zakresie. Odtąd rady narodowe mają właściwie tylko prawo ustalania w granicach zarządzenia obowiązujących norm podstawowych dla poszczególnych kategorii osób oraz części zasobu mieszkaniowego, gdyż wszelkie inne istotne w tej dziedzinie momenty uwzględnione zostały w przepisach znowelizowanego dekretu i zarządzenia wykonawczego. To uprawnienie rad narodowych jest bardzo istotne, gdyż rozpiętość między normą minimalną a maksymalną jest życiowo biorąc duża, a właściwy wybór normy, pozostający w ścisłym związku z sytuacją mieszkaniową w danej miejscowości, powoduje ważne konsekwencje dla stosunków bytowych ludności. Ustalenie nie dostosowanych do sytuacji norm wpływa automatycznie na zaostrzenie się sytuacji mieszkaniowej.

Ujednolicenie zasad ustalania norm zaludnienia przez przepisy ustawowe i wykonawcze naczelných organów administracji państwowej z jednej strony ograniczyło wydatnie kompetencje rad narodowych w zakresie ustalania norm zaludnienia, z drugiej jednak strony — obiektywizowało i konkretyzowało uprawnienia i obowiązki obywateli w dziedzinie spraw lokalowych.

4. Ujednolicenie zasad nie było jednakże całkowite. Istotny wyłom stanowiły bowiem mieszkania pracownicze, co do których stosowano inne normy zaludnienia. Do mieszkań pozostających w zarządzie władz, urzędów i instytucji państwowych, stanowiących mieszkania pracownicze, nie stosowano w zasadzie norm zaludnienia ustalonych przez rady narodowe, lecz normy określone przez Radę Ministrów na podstawie delegacji zawartej w noweli do dekretu o publicznej gospodarce lokalami. Instrukcja Rady Ministrów w sprawie norm zaludnienia mieszkań pracowniczych i kontroli ich stosowania<sup>5</sup> przyjęła jako kryterium zaludnienia normy określone co do mieszkań z tzw. nowego budownictwa w m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej, a pomocniczo w m<sup>2</sup> (powierzchni mieszkalnej, a co do pozostałych mieszkań — ilość osób na jedną izbę.

5. Korzystanie z norm dodatkowych zostało uregulowane w sposób jednolity przez uchwałę Rady Ministrów nr 583 z 9 VII 1952 r.<sup>6</sup>, normującą tryb i warunki korzystania z dodatkowej powierzchni mieszkalnej. W związku z tym utraciło moc obowiązującą dotyczące tego zagadnienia prawo lokalne zawarte w uchwałach rad narodowych. Uchwała

<sup>5</sup> Załącznik do uchwały nr 496 Rady Ministrów z 18 VII 1951 r. o rozdziale i wykorzystaniu mieszkań pracowniczych i służbowych (M. P. nr A-68, poz. 887).

<sup>6</sup> M. P. nr A-83, poz. 1326.

Rady Ministrów została wydana „w celu zapewnienia prawidłowego i oszczędnego gospodarowania istniejącą powierzchnią mieszkalną”<sup>7</sup>. Ze sformułowania tego można by wyprowadzić wniosek, że Rada Ministrów doszła do przekonania, iż rady narodowe nie potrafią uregulować korzystania z dodatkowej powierzchni mieszkalnej w sposób gwarantujący prawidłową i oszczędną gospodarkę lokalami mieszkalnymi. Obawy były raczej nie uzasadnione, ponieważ zasady przyznawania uprawnień do korzystania z dodatkowej powierzchni były dość szczegółowo określone zarządzeniem ministra gospodarki komunalnej. Tym niemniej uchwała Rady Ministrów wprowadziła szereg rygorystycznych postanowień, których zarządzenie to nie zawierało. Omówimy je niżej w związku z przepisami obecnie obowiązującymi.

6. Dalszą istotną zmianę co do zasad ustalania norm zaludnienia wprowadziło zarządzenie ministra gospodarki komunalnej z 12 IV 1958 r.<sup>8</sup>, które zastąpiło zarządzenie z 1951 r.

Zmiany te polegały na:

a) wprowadzeniu jednolitego kryterium dla ustalania norm zaludnienia dla całego zasobu mieszkaniowego, tj. nowego i starego budownictwa;; odtąd normy zaludnienia ustala się wyłącznie w m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej, z tym zastrzeżeniem, że w żadnym przypadku powierzchni kuchni nie wlicza się do powierzchni mieszkalnej;

b) wprowadzeniu jednolitych norm zaludnienia dla wszystkich osób uprawnionych, tzn. że zniesiono podział na dwie kategorie osób uprawnionych;

c) określaniu tylko zasad ustalania norm podstawowych, gdyż sprawa norm dodatkowych została uregulowana odrębnymi przepisami, o czym już była mowa poprzednio.

7. Jednocześnie z wejściem w życie zarządzenia ministra gospodarki komunalnej z 12 IV 1958 r. weszła w życie uchwała nr 62 Rady Ministrów z 15 III 1958 r.<sup>9</sup>, która uchyliła instrukcję w sprawie norm zaludnienia mieszkań pracowniczych i kontroli ich stosowania oraz ustaliła zasadę, że do mieszkań służbowych (b. pracowniczych) i zakładowych mają zastosowanie ogólnie obowiązujące normy zaludnienia. Tę zasadę, obowiązującą dotąd, utrwaliła nowela do prawa lokalowego z 29 VI 1962 r.<sup>10</sup>, uzupełniając ją postanowieniem, że w miejscowościach nie objętych publiczną gospodarką lokalami stosuje się do mieszkań służbowych normy zaludnienia obowiązujące w siedzibie prezydium właściwej

<sup>7</sup> Por. wstęp do uchwały nr 583 Rady Ministrów z 9 VII 1952 r.

<sup>8</sup> M. P. nr 26, poz. 158.

<sup>9</sup> M. P. nr 26, poz. 154.

<sup>10</sup> Dz. U. nr 39, poz. 170.

powiatowej rady narodowej. Dzięki temu cały zasób lokali mieszkalnych, będących w dyspozycji zakładów pracy z przeznaczeniem na mieszkania dla pracowników, został poddany normom zaludnienia, stanowiącym przez rady narodowe. Wyjątek stanowią oczywiście lokale, co do których norm zaludnienia nie stosuje się w ogóle.

## II

1. Obecnie zasady ustalania norm zaludnienia określa prawo lokalowe<sup>11</sup> oraz zarządzenie ministra gospodarki komunalnej z 12 IV 1958 r., które jakkolwiek jest aktem wykonawczym do nie obowiązującego już dekretu o publicznej gospodarce lokalami, zachowało moc obowiązującą do czasu wydania nowego aktu wykonawczego<sup>12</sup>.

Według tych przepisów rady narodowe miast, osiedli i gromad w których wprowadzono publiczną gospodarkę lokalami, mają obowiązek ustalania norm zaludnienia mieszkań na zasadach określonych przez ministra gospodarki komunalnej w porozumieniu z ministrem zdrowia i opieki społecznej. Ustalone normy zaludnienia mieszkań obowiązują z upływem 30 dni od dnia ich ogłoszenia w danej miejscowości. W tym okresie czasu osoby zajmujące lokale mieszkalne, zaludnione poniżej ustalonych norm, mają prawo wprowadzić do części lokalu osoby według własnego wyboru spośród uprawnionych do uzyskania przydziału lokalu w danej miejscowości. Organ do spraw lokalowych ma obowiązek wydać tym osobom decyzje o przydziale zajętych przez nie lokali.

Prawo lokalowe określa również osoby, które należy uwzględniać przy ustalaniu powierzchni mieszkalnej w związku z przydziałem mieszkania. Osobami tymi są współmałżonek, krewni najemcy i jego współmałżonka, jeśli pozostają z nim we wspólnym gospodarstwie domowym, oraz w uzasadnionych przypadkach osoby zatrudnione w gospodarstwie domowym najemcy.

Norm zaludnienia nie stosuje się nadal do mieszkań jednoizbowych oraz do zajmowanych przynajmniej przez dwie osoby mieszkań dwuizbowych, tj. do mieszkań składających się z pokoju i kuchni.

Podkreślenia wymaga stwierdzenie prawa lokalowego, że osoba zajmująca lokal mieszkalny może w ramach przysługującej jej powierzchni mieszkalnej oddać część tego lokalu w podnajem lub do bezpłatnego

<sup>11</sup> Ustawa z 30 I 1959 r. (Dz. U. nr 10, poz. 59, zmiany: Dz. U. z 1961 r., nr 33, poz. 164; Dz. U. z 1962 r., nr 39, poz. 170; jednolity tekst: Dz. U. z 1962 r., nr 47, poz. 227).

<sup>12</sup> Takim nowym faktem wykonawczym, jednak tylko o charakterze przejściowym, jest zarządzenie ministra gospodarki komunalnej z 9 VIII 1961 r. w sprawie przejściowych norm zaludnienia mieszkań w okresie 1961—1965 (M. P. nr 64, poz. 278).

używania pod warunkiem, iż nie nastąpi z tego powodu zagęszczenie zajmowanego lokalu poniżej najniższych obowiązujących norm zaludnienia. Oddanie w podnajem lub do bezpłatnego używania części lokalu mieszkalnego nie wymaga żadnego zezwolenia, zależy to wyłącznie od osoby zajmującej lokal mieszkalny. W drodze interpretacji przepisów dekretu o publicznej gospodarce lokalami przyjmowano, że dopuszczalny jest swobodny podnajem części przysługującej powierzchni mieszkalnej. Interpretacja ta nie była zawsze i wszędzie powszechnie akceptowana i dlatego uregulowanie tego problemu przepisami ustawowymi ma duże znaczenie dla kształtowania się jednolitych zasad gospodarowania lokalami. Podkreślić należy, że powszechne stosowanie omawianej zasady umożliwi znalezienie lokalu mieszkalnego dość znacznej ilości osób, które będąc w trudnych warunkach nie mają w danym okresie szans uzyskania mieszkania z kwaterunku powszechnego lub zakładowego czy też mieszkania spółdzielczego.

2. Zarządzenie ministra gospodarki komunalnej z 12 IV 1958 r. ustaliło zasadę, że normy zaludnienia wynoszą od 7 do 10 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej na każdą uprawnioną osobę. W tych granicach rady narodowe ustaliły szczegółowe normy zaludnienia. Ustalając normy zaludnienia rady narodowe wybierały z reguły normy maksymalne lub zbliżone do maksymalnych, mimo że sytuacja mieszkaniowa w poszczególnych miejscowościach bynajmniej nie wykazywała tendencji do istotnej poprawy. Duży faktyczny wzrost ludności miast, tylko minimalnie ustępujący przyrostowi izb mieszkalnych, spowodował, że w latach 1950—1960 sytuacja mieszkaniowa ludności mieszkającej w najtrudniejszych warunkach<sup>13</sup>, tj. w pomieszczeniach niemieszkalnych, w mieszkaniach nadmiernie zagęszczonych, oraz znajdującej się w trudnych warunkach z innych powodów, nie uległa zmianie w stopniu rokującym likwidację tego stanu w niedługim czasie. Dlatego też sytuacja mieszkaniowa w 1961 r. okazała się najbardziej palącym problemem społecznym w miastach i dlatego też zagadnienia gospodarki mieszkaniowej były przedmiotem obrad VIII Plenum KC PZPR w czerwcu 1961 r. Realizując uchwałę tego Plenum minister gospodarki komunalnej wydał zarządzenie z 9 VIII 1961 r. w sprawie przejściowych norm zaludnienia mieszkań na lata 1961—1965<sup>14</sup>.

Przejściowe normy zaludnienia wynoszą od 5 do 7 m<sup>2</sup> na każdą uprawnioną osobę. Prawa nabyte osób, które otrzymały przydział mieszkań przed wejściem w życie nowych uchwał rad narodowych, zostały

<sup>13</sup> Por. S. Jędrzychowski, *Kierunki działalności rad narodowych na tle zadań planu 5-letniego*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1961, nr 7 (10), s. 9.

<sup>14</sup> M. P. nr 64, poz. 278.

zachowane. Oznacza to, że w stosunku do osób, które otrzymały przydział mieszkań przed wprowadzeniem przejściowych norm zaludnienia, stosuje się normy obowiązujące dotychczas i to zarówno przy kontroli prawidłowości zaludnienia mieszkania, jak również przy obliczaniu opłat za powierzchnię ponadnormatywną.

3. Wytworzyła się sytuacja, że w stosunku do części osób zajmujących lokale mieszkalne mają zastosowanie normy wyższe, a w stosunku do pozostałej części — normy przejściowe, tj. normy niższe. Jednakże obowiązywanie przejściowych norm zaludnienia wpływa w pewnym stopniu i na sytuację osób, które uzyskały przydział mieszkań przed wejściem w życie przejściowych norm zaludnienia. Osoby te zachowują bowiem prawa nabyte co do powierzchni mieszkalnej już zajmowanej. W przypadku zaś ubiegania się o powiększenie powierzchni mieszkalnej z powodu zmiany stanu rodzinnego i nawet przy faktycznej możliwości uzyskania większej powierzchni mieszkalnej w tym samym mieszkaniu, przy ocenie zasadności podania stosuje się przejściowe normy zaludnienia. Celem obniżenia norm zaludnienia na okres przejściowy jest bowiem zapewnienie mieszkań jak największej ilości rodzin zamieszkałych dotąd w najtrudniejszych warunkach. Realizacja tego celu nie pozwala w tym okresie na poprawę warunków mieszkaniowych innych kategorii osób niż osoby korzystające z przywileju pierwszeństwa. Osoby, które zachowały prawa nabyte, będą mogły poprawić w tym okresie przejściowym swoje warunki mieszkaniowe tylko wówczas, jeśli ich sytuacja mieszkaniowa jest taka, że istnieje możliwość zaliczenia ich do kategorii osób korzystających z prawa pierwszeństwa<sup>15</sup>.

4. Inaczej przedstawia się sprawa co do mieszkań zaludnionych poniżej obowiązujących norm, gdy nadwyżka powierzchni mieszkalnej stanowi co najmniej jeden pokój. Nowela do prawa lokalowego wprowadziła postanowienie o wymianie mieszkań niedostatecznie zaludnionych na mieszkania mniejsze. Na wniosek najemcy mieszkania „niedoludnionego” organ do spraw lokalowych jest zobowiązany w miarę możliwości dokonać wymiany takiego lokalu i dostarczyć wnioskodawcy lokal o mniejszym metrażu, stosując przy tym takie normy zaludnienia, z jakich osoba zgłaszająca wniosek dotąd korzystała. Dokwaterowanie innych osób do mieszkania niedostatecznie zaludnionego może nastąpić tylko wówczas, gdy najemca nie zgłosi wniosku o wymianę mieszkania na mniejsze lub w razie niemożności przydzielenia mu takiego mieszkania. Postanowienia o wymianie mieszkań niedostatecznie zaludnionych

<sup>15</sup> Por. J. Majewski, *Istotne zmiany w zasadach przydziału mieszkań*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1962, nr 5 (20), s. 45.

są jednym z przejawów realizacji polityki jednorodzinnego zakwaterowania mieszkań.

5. Zachodzi pytanie, jak przedstawia się sprawa norm zaludnienia przy przekwaterowaniach z lokali mieszkalnych. Znowelizowane prawo lokalowe precyzuje uprawnienia osób przekwaterowanych z lokali: a) niezbędnie potrzebnych dla organów administracji państwowej, urzędów, instytucji lub organizacji publicznych albo jednostek gospodarki społecznej, b) znajdujących się w domach ulegających rozbiórce i c) położonych w budynkach zagrożonych bezpośrednio zawaleniem. W przypadkach wymienionych w punkcie a) i b) osoba przekwaterowana otrzymuje lokal zastępczy odpowiadający pod względem powierzchni mieszkalnej dotychczasowemu lokalowi; jednak w żadnym przypadku powierzchnia mieszkalna nie może być większa niż powierzchnia przysługująca osobie przekwaterowanej według norm zaludnienia, z których korzystała ona przed przekwaterowaniem. W przypadku przekwaterowania z budynku zagrożonego bezpośrednio zawaleniem (pkt c) lokal zastępczy nie może przekraczać norm zaludnienia obowiązujących w dniu przekwaterowania.

Sprawa uprawnień do odpowiedniej powierzchni mieszkalnej przy przekwaterowaniach z innych przyczyn niż dotychczas omówione, wymaga rozważenia w każdym przypadku przekwaterowania oddzielnie i uwzględnienia całokształtu istotnych tu okoliczności. Nie wdając się w rozważania wszystkich przypadków przekwaterowań z innych przyczyn, wydaje się, że trzeba wskazać na sytuację, gdy osobie przekwaterowanej należy zapewnić powierzchnię mieszkalną według norm, jakie jej przysługiwały przed przekwaterowaniem. Mam na myśli przekwaterowanie na podstawie przepisów o zwalczaniu gruźlicy, tj. art. 7 ustawy z 22 IV 1959 r. o zwalczaniu gruźlicy<sup>16</sup> i rozporządzenia ministra zdrowia i opieki społecznej z 31 V 1960 r. w sprawie dokwaterowań i przekwaterowań osób chorych na gruźlicę<sup>17</sup>. Przekwaterowanie osób chorych na gruźlicę ma na celu uniknięcie dokwaterowań do lokali zajmowanych przez te osoby i zapewnienie odpowiednich warunków mieszkaniowych przez dostarczenie im „samodzielnego lokalu mieszkalnego położonego w tej samej miejscowości, nadającego się do zajęcia, posiadającego nie gorsze wyposażenie techniczne niż mieszkanie uprzednio zajmowane i odpowiadającego obowiązującym normom zaludnienia”<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Dz. U. nr 27, poz. 170.

<sup>17</sup> Dz. U. nr 32, poz. 182.

<sup>18</sup> § 2 rozporz. ministra zdrowia i opieki społecznej z 31 V 1960 r. (Dz. U. nr 32, poz. 182).

Wydaje się oczywiste, że tym osobom należy zapewnić mieszkanie według norm zaludnienia, które im przysługiwały przed przekwaterowaniem. Nie mogą one przecież tracić w związku z przekwaterowaniem uprawnień do powierzchni mieszkalnej.

6. Podkreślenia wymaga również kwestia norm zaludnienia przy zamianie mieszkań. Znowelizowane prawo lokalowe przewiduje, że organ do spraw lokalowych może udzielić zezwolenia na zamianę lokali między osobami zajmującymi samodzielne lokale mieszkalne, jeśli normy zaludnienia, z których osoby te korzystają, nie zostaną wskutek zamiany naruszone. Ustawodawca przyjął więc słuszne rozwiązanie, że osoby zamieniające mieszkania zachowują nabyte prawa do przysługującej im powierzchni mieszkalnej.

7. Prawo lokalowe utrzymało uprawnienia do korzystania z dodatkowej powierzchni mieszkalnej. Zasady i tryb przyznawania tych uprawnień ma określić rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów. Ponieważ rozporządzenie to dotychczas się nie ukazało, obowiązuje nadal wspomniana już uchwała nr 583 Rady Ministrów z 9 VII 1952 r., normująca tryb i warunki korzystania z dodatkowej powierzchni mieszkalnej. Według przepisów uchwały, uprawnienia do korzystania z dodatkowej powierzchni mieszkalnej mogą być przyznane: a) z tytułu szczególnych zasług dla Polski Ludowej, b) z tytułu prowadzenia w związku z pracą zawodową lub społeczną stałej twórczej działalności naukowej, artystycznej, technicznej lub publicystycznej, jeśli działalność ta wymaga wykonywania systematycznej pracy w mieszkaniu, c) z tytułu zajmowania szczególnie odpowiedzialnych stanowisk w pracy zawodowej lub społecznej i d) ze względu na stan zdrowia. Uprawnienia do korzystania z dodatkowej powierzchni mieszkalnej z tytułu szczególnych zasług dla Polski Ludowej przyznają prezydya wojewódzkich rad narodowych; ze względu na stan zdrowia — komisje lekarskie, działające przy wydziałach zdrowia i opieki społecznej prezydiów wojewódzkich rad narodowych, a z innych tytułów — naczelne lub centralne organy administracji państwowej, organizacji politycznych i społecznych. Dodatkową powierzchnię mieszkalną przyznaje się w postaci osobnej izby dla osoby uprawnionej. Uprawnienie to nie może być realizowane w przypadku zajmowania dwuizbowego mieszkania przez dwie osoby lub jednej izby przez osobę samotną. Uprawnienie to podlega cofnięciu w razie ustania przyczyny uzasadniającej jego przyznanie. Na podstawie orzeczenia o przyznaniu uprawnień do korzystania z dodatkowej powierzchni mieszkalnej organ do spraw lokalowych przyznaje w miarę możliwości osobie uprawnionej dodatkową powierzchnię. Nie można odmówić takiego przy-

działu w przypadku, gdy uprawniony faktycznie już korzysta z dodatkowej powierzchni mieszkalnej.

W celu uzyskania w latach 1961—1965 jak największej ilości lokali z przeznaczeniem dla osób zamieszkałych w najtrudniejszych warunkach, Rada Ministrów w jednej z tez dotyczących usprawnienia gospodarki mieszkaniowej postanowiła, że „należy poddać weryfikacji wszystkie wydane uprawnienia do posiadania dodatkowej powierzchni mieszkalnej pod kątem zasadności ich przydziału”<sup>19</sup>. Weryfikacja uprawnień do dodatkowej powierzchni mieszkalnej zmierzać będzie do ustaleń, czy istnieją nadal przyczyny uzasadniające przyznanie uprawnień do korzystania z dodatkowej powierzchni mieszkalnej. Jeżeli przyczyny te odpadły, uprawnienie można cofnąć, i to nie tylko przy generalnej weryfikacji tych uprawnień, lecz w każdym przypadku ustania przyczyny. Tezę Rady Ministrów należy tłumaczyć — moim zdaniem — tym, że w praktyce cofnięcia uprawnień do dodatkowej powierzchni mieszkalnej w przypadku ustania przyczyny uzasadniającej ich przyznanie występowały raczej sporadycznie i dlatego zaszła potrzeba przeprowadzenia ogólnej weryfikacji tych uprawnień.

Jednocześnie Rada Ministrów postanowiła, że w latach 1961—1965 „należy w zasadzie wstrzymać wydawanie dalszych uprawnień do dodatkowej powierzchni mieszkalnej”. Jakkolwiek nie kwestionuję słuszności takiego postanowienia, to jednak wydaje się, że nie powinno ono być wyrażone w formie tylko jednej z tez dotyczących usprawnienia gospodarki mieszkaniowej, które nawet nie zostały opublikowane. Zagadnienie to powinno być uregulowane odpowiednim rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów, do czego ma on delegację w prawie lokalowym (por. art. 38 ust. 2). Niepublikowane tezy, stanowiące właściwie wytyczne dla organów podporządkowanych, nie mogą przecież zmienić przepisów dotyczących uprawnień obywateli.

8. Warto jeszcze zwrócić uwagę na problem norm zaludnienia mieszkań spółdzielczych. Do 1961 r. w spółdzielniach budownictwa mieszkaniowego w zasadzie nie obowiązywały normy zaludnienia mieszkań. Jednak wielki rozwój spółdzielczości mieszkaniowej powodował, że coraz większa część ogólnego zasobu mieszkaniowego była zajmowana bez kontroli prawidłowego, społecznie uzasadnionego jego wykorzystania. Przy porządkowaniu gospodarki mieszkaniowej, związanym z realizacją wytycznych VIII Plenum KC PZPR, nie można było pominąć problemu zaludnienia mieszkań spółdzielczych. Dlatego uchwała nr 240 Rady

<sup>19</sup> Pkt 8 tez dotyczących usprawnienia gospodarki mieszkaniowej, stanowiących załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z 4 VII 1961 r. (nieopublikowana).

Ministrów z 4 VII 1961 r.<sup>20</sup> zaleciła Związkowi Spółdzielni Mieszkaniowych i Budowlanych m. in. „ustanowienie zasady, że przy przydziale mieszkań w spółdzielniach mieszkaniowych (lokatorskich) należy stosować ogólnie obowiązujące — na podstawie uchwały i przepisów wykonawczych — normy powierzchni mieszkalnej, a w spółdzielniach budowlano-mieszkaniowych (własnościowych) należy stosować normy powierzchni ogólnie obowiązujące w m. st. Warszawie przed wejściem w życie uchwały" (§ 15). Uchwała nr 240 dotyczy m. st. Warszawy, ale jej postanowienia na podstawie uchwały nr 239 Rady Ministrów stały się podstawą do podjęcia stosownych uchwał przez rady narodowe i ich prezydium na terenie całego kraju. Zresztą konieczność wprowadzenia norm zrozumieli sami spółdzielcy. Już III Krajowy Zjazd Spółdzielczości Mieszkaniowej podjął w czerwcu 1961 r. „jednogłośnie uchwałę w sprawie konieczności wprowadzenia przy zasiedlaniu mieszkań norm obowiązujących w państwowym budownictwie mieszkaniowym”<sup>21</sup>. Następnie Rada i Zarząd Związku Spółdzielni Mieszkaniowych i Budowlanych przyjęły zasadę programowania, projektowania, budowy i zasiedlania mieszkań według obowiązującego obecnie normatywu projektowania mieszkań i budynków wielorodzinnych. Normatyw projektowania ustala obowiązującą normę projektowania w wysokości około 11 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej na osobę, jako wielkość średnią w zespole projektowanych mieszkań o zróżnicowanej strukturze<sup>22</sup>. Norma ta odpowiada około 7 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej na osobę. Taką normę zaludnienia przyjmuje spółdzielczość mieszkaniowa.

### III

Z przedstawionego uregulowania zagadnienia norm zaludnienia mieszkań można wyprowadzić następujące wnioski.

Rozwój instytucji norm zaludnienia mieszkań prowadził od ogólnych wskazówek ustalanych przez ustawodawcę co do zasad przydziału mieszkań dla komisji mieszkaniowych i zdecentralizowanych kompetencji rad, narodowych, przez ramowe przepisy dotyczące tego zagadnienia zawarte w dekreście o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu — do wyczerpującego uregulowania w znowelizowanym dekreście

<sup>20</sup> M. P. nr 52, poz. 227.

<sup>21</sup> W. Kasperski, *Spółdzielczość mieszkaniowa wobec nowych zadań*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1961, nr 12 (15), s. 4.

<sup>22</sup> Por. pkt 6. 1. normatywu projektowania mieszkań i budynków mieszkalnych wielorodzinnych w miastach i osiedlach, stanowiącego załącznik do uchwały nr 364 Rady Ministrów z 20 VIII 1959 r. (M. P. nr 81, poz. 422 z późniejszymi zmianami).

o publicznej gospodarce lokalami i w zasadzie analogicznego uregulowania tego zagadnienia przez prawo lokalowe. Rozwój ten wiązał się również z zagadnieniem kryteriów dla ustalania norm zaludnienia. Początkowo ustalanie tych kryteriów było pozostawione komisjom mieszkaniowym. Następnie dzielono zasób mieszkaniowy na części, a osoby uprawnione do zamieszkania — na kategorie. W 1958 r. nastąpiło ujednoczenie zasad ustalania norm zaludnienia mieszkań przez zniesienie podziału zasobu mieszkaniowego dla celów kontroli prawidłowości zaludnienia, jak również podziału osób uprawnionych na kategorie. Równocześnie wprowadzono jednolite kryterium dla określenia normy zaludnienia mieszkań, jakim są  $m^2$  powierzchni mieszkalnej. Wybór ostatecznie tego kryterium uznać należy za słuszny, gdyż powierzchnia mieszkalna najdokładniej obrazuje sytuację mieszkaniową. Ustalenie jej następuje w sposób obiektywny przez dokonanie pomiarów i matematycznych wyliczeń. Oczywiście, kryterium to jest tylko jednym z kryteriów oceny sytuacji mieszkaniowej. Jednak wartość tego kryterium jest bardzo duża dla planowanej regulacji gospodarki zasobami mieszkaniowymi dzięki jego wymierności. Przewaga jego nad innymi kryteriami, jak np. kryterium ilości osób przypadających na izbę, jest oczywista, ponieważ izba nie jest równa innej izbie.

Normy zaludnienia mieszkań łącznie z opracowanymi wieloletnimi planami przydziału mieszkań pozwalają ustalać strukturę mieszkaniową w nowym budownictwie dostosowaną do struktury rodzin oczekujących na przydział mieszkań. Dzięki temu można będzie realizować w pełni zasadę „jednorodzinne zakwaterowanie”, co jest bardzo istotne ze względów społecznych<sup>23</sup>.

Podsumowując stwierdzić należy, że instytucja norm zaludnienia w obecnej formie służy wszechstronnie planowej gospodarce lokalami. Umożliwia ona realizowanie zasad polityki mieszkaniowej i stosowanie

<sup>23</sup> Por. zarządzenie nr 83 ministra gospodarki komunalnej z 12 XII 1961 r. w sprawie ustalania struktury mieszkaniowej w nowym budownictwie mieszkaniowym, opublikowane m. in. w zbiorze tekstów w opracowaniu S. Jabłońskiego, *Prawo lokalowe. Przepisy o budownictwie mieszkaniowym*, wyd. 3, Warszawa 1962, s. 662 i n. Por. również artykuł J. Goryńskiego, *Z zagadnień polityki mieszkaniowej*, „Nowe Drogi” 1962, nr 5, s. 59 i n. Z polityką jednorodzinne zakwaterowania wiąże się nie tylko problem dostosowania struktury mieszkań w nowym budownictwie do struktury rodzin oczekujących na przydział mieszkań, ale również kwestia wymiany mieszkań niedostatecznie zaludnionych na mniejsze mieszkania, aby uniknąć dokwaterowań. W tej mierze charakterystyczny jest przepis art. 49 ust. 1 znowelizowanego prawa lokalowego (jednolity tekst — Dz. U. nr 47, poz. 227 z 1962 r.), przewidujący możliwość przeprowadzenia takiej wymiany mieszkania na wniosek osoby zajmującej lokal niedostatecznie zaludniony.

właściwych kryteriów zaludnienia mieszkań przy zapewnieniu maksymalnej w danych warunkach obiektywności. Pozwala również na ustalanie właściwej struktury mieszkań w nowym budownictwie, dzięki czemu przyczynia się do stopniowej likwidacji wspólnych mieszkań. Oczywiście, instytucja norm zaludnienia spełni swoje funkcje tylko wówczas, gdy będzie wykorzystywana zgodnie z celami, którym w zamierzeniu ustawodawcy ma służyć. Wymaga to jednak umiejętnego posługiwania się przepisami o normach zaludnienia przez wszystkie organy decydujące w sprawach lokalowych.