



## Próby rozwiązywania kwestii mieszkaniowej w dwudziestoleciu międzywojennym - podstawowe kierunki działań

Luty 1994

Barbara Petz

# Raport

Nr 57

Instrumenty interwencji, stosowane przez państwo w okresie międzywojennym zmieniały się w czasie. Wprowadzane bezpośrednio po wojnie regulacje prawne chroniły lokatorów wybudowanych mieszkań. Z czasem działania państwa skoncentrowały się na pobudzaniu budownictwa mieszkaniowego poprzez zasilenie kredytowe i ulgi inwestycyjne, a także rozwijaniu budownictwa powszechnego ze środków państwowych i podejmowaniu działań organizacyjnych, ułatwiających wspieranie państwowymi funduszami inicjatyw społecznych. Przywileje stwarzane przez państwo kierowane były zarówno do użytkowników, jak i do inwestorów. Mimo znacznego zaangażowania państwa, postulaty zainteresowanych środowisk, przede wszystkim dobrze rozwiniętego ruchu spółdzielczego szły znacznie dalej.

## 1. Podstawy organizacyjne - prawne budownictwa mieszkaniowego w Polsce międzywojennej

Dotkliwy brak mieszkań, występujący po pierwszej wojnie światowej, wynikał z wielu powodów. Zniszczenia w wyniku działań wojennych były znaczne, ale rozkładały się nierównomiernie; ucierpiały przede wszystkim małe miasta. W latach wojny nie prowadzono remontów, nawet koniecznych, co dodatkowo pogarszało stan zasobów mieszkaniowych. Wzrastała natomiast - w wyniku migracji - liczba ludności miejskiej.

Brak mieszkań wpływał na wzrost czynszów. Towarzyszył temu znaczny spadek dochodów ludności i duże bezrobocie. W tej sytuacji na przełomie 1918 i 1919 r. władze zdecydowały się na wprowadzenie przepisów regulujących wysokość czynszów wg poziomu z 1914 r., z wprowadzeniem jednak progresywnych podwyżek: od 10% dla mieszkań 4-izbowych do 25% dla mieszkań 7-izbowych, oraz ograniczających możliwości eksmisji lokatorów<sup>1</sup>. Utworzone też zostały urzędy przydzielające lokale potrzebującym. Dodajmy, że ochronie nie podlegali sublokatorzy: pobierane od nich za podnajem pokoju opłaty przewyższały nieraz czynsz za całe mieszkanie.

Regulacja czynszów chroniła lokatorów, jednocześnie jednak w wielu wypadkach dochody z czynszów nie wystarczały właścicielom na utrzymanie budynków. Przy spadku siły nabywczej pieniądza realna wartość komornego znacznie spadła, wydatki na mieszkania w rodzinach robotniczych w Warszawie w latach 1919 - 1923 wynosiły 1/200 do 1/40 ich ogólnych wydatków<sup>2</sup>.

Ustawa, podjęta przez Sejm w 1921 r.<sup>3</sup>, umożliwiała właścicielom podwyższanie czynszów, choć w określonym zakresie, a ponadto wyłączała spod działania ustawy o ochronie lokatorów domy wybudowane po wojnie. W kwietniu 1924 r. wprowadzono nową ustawę o ochronie lokatorów, z założeniem likwidacji tej ochrony do 1928 r. W stosunku do mieszkań najmniejszych podwyżkę odroczone do 1927 r.; w związku z dewaluacją złotego rzeczywisty poziom czynszów osiągnął jednak w 1930 r. 58% poziomu z 1914 r.<sup>4</sup>.

Omawiane uregulowania chroniące lokatorów dotyczyły zasobów starych. Wprowadzenie takich uregulowań niewątpliwie nie stanowiło bodźca do rozwoju czynszowego budownictwa prywatnego. W budowie nowych mieszkań w poważnym stopniu uczestniczyć miały gminy. Zadania gmin w zakresie budownictwa były bardzo rozległe, choć jednocześnie nie pozostawiono gminom środków na realizację tych celów. Rok później narzucono gminom także obowiązek urządzania pomieszczeń dla bezdomnych i przytułków noclegowych. Gminy nie miały odpowiednich środków finansowych, nie dysponowały też terenami budowlanymi. Około 1930 roku zaledwie 10% terenów nie zabudowanych w miastach należało do gmin, zaś 6% do państwa.

Działania inwestycyjne gmin miało wspierać państwo. Pomoc ta miała mieć zarówno charakter bezpośredni, jak i pośredni, a planowane działania normowane były ustawami: o utworzeniu państwowego funduszu mieszkaniowego<sup>5</sup>, o pomocy tere-

<sup>1</sup> Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej*, t. I, KiW, Warszawa 1967 r., str. 133

<sup>2</sup> J. Cegielski, *Stosunki mieszkaniowe w Warszawie w latach 1864 - 1964*, Warszawa 1968 r., str. 25.

<sup>3</sup> Dz. U. RP, 1921 r., nr 4, poz. 19.

<sup>4</sup> H. Kulesza, *Czynsze w okresie międzywojennym w Polsce i za granicą*. IBM Materiały i Dokumentacja. Seria B z 2/99/61.

<sup>5</sup> Ustawa z 1 VIII 1919 r., Dz. U. nr 72, poz. 424.

nowej dla spółdzielni mieszkaniowych<sup>6</sup> i o rozbudowie miast<sup>7</sup>. Duże nadzieje wiązano z wprowadzaniem zachęt dla inwestycji prywatnych, przede wszystkim z wyjęciem nowo budowanych mieszkań spod regulacji czynszów i umożliwieniem prywatnemu budownictwu korzystania z niewielkich ulg podatkowych. Kryzys inflacyjny sprawił, że przepisy te pozostały martwe.

Rzeczywista poprawa nastąpiła dopiero po stabilizacji waluty. Nowelizacja przepisów prawnych<sup>8</sup>, zwłaszcza nowa ustawa o rozbudowie miast, w zasadniczy sposób zmieniły warunki rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

Zgodnie z ustawą, budownictwo miało być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Gospodarczego, z Państwowego Funduszu Rozbudowy Miast i Wsi i ze sprzedaży listów zastawnych i obligacji. Budujący - spółdzielnie, związki gmin, związki komunalne, organizacje akademickie, spółdzielnie budowlane oraz inne osoby fizyczne i prawne mogły uzyskać pożyczkę do wysokości 90% kosztów budowy (bez wartości placu). Kredyty budowlane udzielane były w listach zastawnych i obligacjach. Pożyczki w listach zastawnych udzielane były na okres 25 lat, do 50% kosztów budowy, pożyczki w obligacjach miały charakter uzupełniający kredyt, na ogół w granicach 30% kosztów budowy.

Źródłem wpływów Państwowego Funduszu Rozbudowy Miast był przede wszystkim podatek od lokali (6% podstawy wymiaru) i podatek od placów nie zabudowanych (1% podstawy).

W 1926 r. ukazały się znowelizowane przepisy o podatkach lokalowych<sup>9</sup>, czyniące z nich podstawowe źródło gromadzenia środków na budownictwo mieszkaniowe. Ze ściąganego podatku połowa pozostawiana była poszczególnym miastom, 25% przeznaczano na Państwowy Fundusz Rozbudowy Miast, 25% zaś na rzecz funduszu kwaterunku wojskowego.

W 1927 r. ponownie zmieniono obowiązujące przepisy<sup>10</sup>. Wprowadzono priorytety kredytowe dla gmin, spółdzielni mieszkaniowych i instytucji społecznych, a także dla budujących mieszkania "małe i tanie".

Projektowane zasilanie kredytowe miało zawsze dotyczyć mieszkań małych, znormalizowanych, realizowanych w zwartej, standardowej zabudowie. Wiązało się z tym poszukiwanie (finansowane przez państwo) nowych technologii i nowych sposobów organizacji pracy w budownictwie.

## 2. Społeczne inicjatywy rozwijania budownictwa mieszkaniowego

Interwencja państwa, znaczna i trwająca nieprzerwanie, w tym państwowe ułatwienia kredytowe nie mogły rozwiązać problemu mieszkaniowego. Nadzieje na istotną zmianę wiązano z rozwojem spółdzielczości mieszkaniowej. W omawianym okresie wytworzyły się dwa główne typy spółdzielni:

- budowlano-mieszkaniowe, budujące domy mające stanowić własność członków
- mieszkaniowe, budujące domy pozostające własnością spółdzielni, z możliwością korzystania z mieszkań przez członków spółdzielni na prawach lokatorów.

<sup>6</sup> Ustawa z 21 VII 1921 r., Dz. U. nr 69, poz 448.

<sup>7</sup> Ustawa z 26 IX 1922 r., Dz. U. nr 89, poz. 811, z późniejszymi zmianami.

<sup>8</sup> Ustawa z 29 IV 1925 r. o rozbudowie miast, Dz. U. nr. 51, poz. 346 z późniejszymi zmianami.

<sup>9</sup> Dz. U. nr 94, poz. 550.

<sup>10</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z 22 IV 1922 r. o rozbudowie miast, Dz. U. nr 42, poz. 372.

Większość zakładanych spółdzielni należała do pierwszego rodzaju. Jedyną znaczącą spółdzielnią mieszkaniową typu lokatorskiego była Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa. Realizowane przez nią budownictwo realizowane było:

- ze środków państwowych,
- ze środków patronalnych (zawierano umowy z zakładami lub instytucjami, uzyskującymi dla swych pracowników priorytety mieszkaniowe i ulgi we wpłatach),
- z wkładów indywidualnych (członkowskich).

Spółdzielnia realizowała budowę poprzez Społeczne Stowarzyszenie Budowlane, zorganizowane na zasadach spółdzielczych.

Działalność środowiska WSM silnie wpływała na rozwój poglądów w kwestii rozwoju budownictwa mieszkaniowego. W 1928 r. odbyła się Ogólnokrajowa Konferencja Mieszkaniowa, na której społecznicy, a także przedstawiciele urzędów państwowych związanych z mieszkalnictwem przyjęli postulaty dotyczące przyszłości budownictwa spółdzielczego:

1. należy zrewidować istniejące zasady udzielania kredytów, poprzez obniżenie oprocentowania pożyczek, przy jego zróżnicowaniu, w zależności od statusu materialnego przyszłych mieszkańców,
2. należy przedłużyć okres spłat dla spółdzielni niewłasnościowych, przynajmniej do 60 lat. Należy przyznać specjalne subsydia dla gmin, spółdzielni mieszkaniowych i instytucji społecznych stosownie do ilości budowanych małych mieszkań,
3. należy umożliwić uzupełnianie pożyczek państwowych (udzielanych przez BGK), przez gminy i instytucje patronalne, tak aby wpłaty indywidualne użytkowników mieszkań (udział, kaucja, wkład) nie przekraczały 5% kosztów mieszkania.

W 1929 r. Związek Parlamentarny Posłów Socjalistycznych wniósł projekt ustawy sejmowej, w której przyjąć miano wybudowanie w ciągu 10 lat 1 mln izb mieszkalnych, przede wszystkim mieszkań 3-izbowych. Kierownictwo i administracja całej akcji miały być powierzone Społecznemu Funduszowi Mieszkaniowemu. Środki na realizację założonych celów miały płynąć z:

- podatku od wynagrodzeń za pracę najemną (opłacanego przez wszystkich pracodawców),
- wyrównawczego podatku mieszkaniowego (podwyżka komornego w starych domach),
- podatku od przyrostu wartości nieruchomości,
- lokat funduszy ubezpieczeń społecznych,
- funduszy gmin miejskich (subwencji dla społecznego budownictwa mieszkaniowego).

\*

W 1929 r. powołano **Polskie Towarzystwo Reformy Mieszkaniowej**. Zgodnie z założeniami międzynarodowego ruchu mieszkaniowego, Towarzystwo miało zabiegać o zapewnienie budownictwu długoterminowych kredytów budowlanych, o zwiększenie pozostających do dyspozycji budujących terenów miejskich, o uprzemysłowienie budownictwa. Zgodnie z ideologią Towarzystwa, miało ono także promować przechodzenie od własności indywidualnej w budownictwie do własności spółdzielczej.

W 1930 r. Polskie Towarzystwo Reformy Mieszkaniowej zorganizowało dyskusję poświęconą budownictwu mieszkaniowemu. W dyskusji tej uczestniczyli przedstawiciele urzędów i instytucji publicznych zainteresowanych budownictwem mieszkaniowym, a także zainteresowanych instytucji, towarzystw naukowych i organizacji spo-

łecznych. Dyskusja stanowiła prezentację poglądów na metody pobudzania budownictwa, w jej trakcie przedstawiono też informacje o stanie mieszkalnictwa.

Prezentowane w dyskusji poglądy były reprezentatywne dla poglądów środowisk interesujących się ruchem budowlanym. Większość dyskutantów widziała szansę na rzeczywiste rozwiązanie kwestii mieszkaniowej przede wszystkim w aktywnym działaniu państwa. Państwo powinno wprowadzać korzystne regulacje prawne, tworzyć ułatwienia organizacyjne, "dawać inicjatywę, wyznaczać kierunek, rozciągać kontrolę", tworzyć ułatwienia kredytowe, organizować sporządzanie planów regionalnych, ułatwiać realizowanie budownictwa społecznego (spółdzielczego, gminnego, instytucji społecznych).

Zgłaszano postulat przygotowania przez państwo wieloletniego programu budowlanego. Wskazywano jednocześnie na pozytywny związek między rozwojem budownictwa mieszkaniowego a ogólną poprawą koniunktury w kraju, przytaczając szacunki świadczące o "mnożnikowych" efektach rozwoju budownictwa.

Choć większość dyskutantów zgadzała się, że ruch budowlany w polskich warunkach musi być finansowany z funduszy publicznych, zdania co do możliwości kapitału prywatnego były podzielone. Dodajmy tu, że Instytut Koniunktur i Cen w 1928 r. wyszacował, że koszt zrealizowanych w 1928 r. robót budowlanych w 41,8% pokryty był z funduszy publicznych, w 32,2% ze środków własnych i w 22,8% z kredytów prywatnych<sup>11</sup>. Sposób przeprowadzania ankiety sprawił, że udział wkładu własnego jest tu prawdopodobnie zawyżony.

Postulaty dyskutantów (wyrażających poglądy zainteresowanego środowiska) można podsumować następująco:

- powinno się gruntownie zreformować system kredytowania budownictwa; jednocześnie zgadzano się z poglądem, że ożywienie ruchu budowlanego można osiągnąć dzięki przeznaczeniu na budownictwo mieszkaniowe środków publicznych,
- należy wprowadzić regulacje, umożliwiające pozyskiwanie odpowiednich terenów pod budowę i umożliwienie korzystania z tych terenów przez budujących na zasadzie dzierżawy wieczystej,
- należy obniżyć stopę procentową kredytu budowlanego; postulowano obniżenie oprocentowania pożyczek do 1% i przedłużenie okresu ich spłacania do 50 lat,
- należy zwolnić od podatku na rzecz gminy materiały budowlane i obniżyć opłaty kolejowe za ich przewóz,
- należy wprowadzić standaryzację materiałów budowlanych i technik budowlanych,
- należy wprowadzić ulgi budowlane, zrównujące obciążenia z tytułu ponoszonych opłat mieszkańców w starych i nowo budowanych domach.
- należy, wzorem Niemiec, zużytkować na cele budownictwa różnice między czynszami aktualnymi a czynszami przedwojennymi, sugerowano także możliwość "wyważonych społecznie" podwyżek czynszów. Znaczna różnica wysokości czynszów w domach starych i nowych mogła stanowić znaczące źródło pokrywania potrzeb finansowych budownictwa. Uchwalony w 1932 r. przez Radę Ministrów projekt przewidujący zniesienie ochrony lokatorów był odbiciem intencji rządu, aby podwyżka czynszów przynosiła korzyści właścicielom domów. Uchwała ta nie została jednak zrealizowana.

Wskazywano, że do realizacji budownictwa mieszkaniowego nie wystarczą źródła wskazywane tradycyjnie, a więc podwyżka czynszów, podatki, dotacje budżetowe, czy emisja listów zastawnych na cele budowlane. Natomiast konieczne jest się-

<sup>11</sup> *Sprawa Mieszkaniowa*, Warszawa 1930, str. 27.

gnięcie do nowych źródeł finansowania: liczone tu przede wszystkim na środki gromadzone w PKO, komunalnych kasach oszczędnościowych, kasach innego typu, organizacjach ubezpieczeniowych.

\*

Społeczne inicjatywy popierało państwo. Mimo to projekty te, poza wyjątkami, nigdy nie zostały urzeczywistnione. W 1928 r. Minister Robót Publicznych przedstawił *"Program akcji budowlanej, mającej na celu poprawę stosunków mieszkaniowych w miastach"*<sup>12</sup>. Środki na realizację tego programu miały pochodzić z:

- państwowego podatku od nieruchomości,
- 100% dodatku komunalnego do tego podatku.

W 1928 r. Rada Ministrów przedstawiła projekt ustawy o popieraniu budowy tanich mieszkań i budownictwa masowego. Podstawy finansowe rozwijania tego budownictwa miały stanowić zaproponowane równolegle podatki:

- podwyższone co kwartał stawki komornego w starych domach (łącznie podwyższenie od 140 do 180% w zależności od wielkości mieszkania),
- podwyższony podatek od placów nie zabudowanych,
- podatek od przyrostu wartości nieruchomości miejskiej.

Uzyskane dochody miały zasilać Państwowy Fundusz Budowlany. Fundusz miał ponadto prawo do zaciągania pożyczek i wypuszczania akcji do łącznej wysokości 1 mld zł. Obciążenia funduszu roczną spłatą nie mogły przekraczać 4%. Kredyt w 60% miał być przeznaczony na budowę mieszkań 1-pokojowych. Rozmiary budowanych mieszkań miały być ściśle określone, a kosztorysy budowlane - uzależnione od wysokości komornego, uzależnionego z kolei od wysokości płac przyszłych użytkowników. Przekroczenie tych rygorów miało powodować natychmiastową wymagalność uzyskiwanych kredytów.

Oba te projekty nie zostały przez Sejm uchwalone. Opór budziły zwłaszcza projekty podwyższania komornego.

Rok później rząd zaproponował znowelizowany projekt - proponujący powołanie Państwowego Funduszu Mieszkaniowego, dającego priorytet w uzyskiwaniu kredytów budującym według instrukcji i norm budowlanych opracowanych przez Fundusz. Miała to być więc organizacja, czuwająca nad całością procesów budowlanych. Także tego projektu nie zrealizowano.

### 3. Polityka mieszkaniowa w latach trzydziestych

Zmiana warunków gospodarczych w okresie kryzysu zmieniła hierarchię potrzeb. Obok postulatu rozwoju budownictwa - podstawowego znaczenia nabrały:

1. dążenie do zmiany warunków eksploatacji mieszkań wybudowanych po wojnie,

2. dążenie do zmiany warunków finansowania budowy mieszkań. Chodziło tu o przeszacowanie kredytów budowlanych, a więc masowe oddłużenie kredytobiorców. Inicjatorem tego postulatu była WSM, mająca trudności za spłatą długów na dotychczasowych zasadach: od 5 do 6,5% rocznego oprocentowania i konieczność spłaty w ciągu 15 - 25 lat. Dla realizacji tych zobowiązań WSM musiała podwyższać czynsze, lokatorzy starali się zamieniać mieszkania na mniejsze, występowali też ze

<sup>12</sup> J. Cegielski, *Koncepcje rozwiązywania kwestii mieszkaniowej w Polsce w okresie kapitalizmu*, op. cit., str. 55 i nast.

sze, lokatorzy starali się zamieniać mieszkania na mniejsze, występowali też ze spółdzielni.

Głównym polem starań państwa w okresie kryzysu było zapewnienie rozwoju budownictwa prywatnego. Zmniejszono wielkość indywidualnie udzielanych pożyczek: pokrywały one tylko 19 - 29% kosztów budowy. Wprowadzono też ulgę podatkową w podatku dochodowym dla budujących, polegającą na odpisywaniu z kwoty uzyskiwanego dochodu sum wydatkowanych na budowę. Ta pośrednia pomoc finansowa miała większe znaczenie dla rozwoju prywatnego ruchu budowlanego niż pomoc bezpośrednia.

\*

W 1934 r. decyzją Komitetu Ekonomicznego Ministrów utworzone zostało **Towarzystwo Osiedli Robotniczych**<sup>13</sup>.

Założycielami TOR, (jako spółki prawa handlowego) i dostarczającymi kapitał założycielski były Bank Gospodarstwa Krajowego, Fundusz Pracy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Skarb Państwa. Towarzystwo było więc instytucją państwową.

Miało ono dostarczać mieszkań ludziom o "niskiej zdolności płatniczej", takim, których dochód miesięczny nie przekraczał 250 zł. Mieszkania te miały być przeznaczone niemal wyłącznie dla robotników. TOR finansował swoje działania z dwóch źródeł: przede wszystkim z taniego, jednoprocentowego kredytu z Funduszu Pracy i droższego, uzupełniająco, z dwuprocentowego kredytu Państwowego Funduszu Budowlanego. Z kredytów TOR korzystał samorząd terytorialny, zakłady przemysłowe, spółdzielnie i organizacje społeczne.

Gminy budowały na własnych gruntach, co dodatkowo obniżało koszty budownictwa. Gminy i budujące zakłady przemysłowe brały na siebie koszt administrowania domami, co zmniejszało czynsze. Na podstawie badań budżetów rodzinnych ustalono, że komorne nie powinno przekraczać 20 zł miesięcznie, normy tej przestrzegały jednak jedynie gminy. Do tych mieszkań dopłacano więc z funduszy państwowych i samorządowych.

TOR nie był instytucją działającą dla zysku. Różnica między budownictwem TORowskim a budownictwem powszechnym ze środków państwowych polegała na kierowaniu większości przywilejów na użytkowników, a nie na inwestorów. Począwszy od 1935 r. TOR przeznaczał większość swoich kredytów na budownictwo blokowe, gdzie mieszkania miały 36 lub 42 m kwadratowe. Poprzez TOR państwo stawało się inwestorem w budownictwie społecznym.

\*

Zmiana koniunktury gospodarczej w okresie kryzysu i bezpośrednio po nim, pojawienie się nowych problemów - zmieniło także kierunek poszukiwań "społecznych".

Społeczne inicjatywy rozwiązania problemów mieszkaniowych wsparł ZUS. Rada Ministrów w grudniu 1929 r. postanowiła, że w latach 1930 - 1934 ZUS we własnym zakresie będzie budował domy mieszkalne dla robotników i pracowników umysłowych. Akcja miała być finansowana m.in. ze środków Państwowego Funduszu Budowlanego. Kryzys spowodował jednak przerwanie budów.

---

<sup>13</sup> J. Cegielski, *Koncepcje...* op. cit, str. 84 i nast.

W związku z przygotowywanym w 1937 r. Pierwszym Polskim Kongresem Mieszkaniowym opracowano obszerną informację o rozwoju budownictwa mieszkaniowego<sup>14</sup>. Dane zawarte w sprawozdaniu, a dotyczące 50 spółdzielni zrzeszonych w Związku Spółdzielni i Zrzeszeń Pracowniczych R.P. pozwalają stwierdzić, że majątek spółdzielni w 25% stanowiły fundusze własne (udziały, fundusz zasobowy, fundusze specjalne), pożyczki długoterminowe z rezerwami amortyzacyjnymi dawały zaś 61% majątku. Źródłem kredytu był dla spółdzielni przede wszystkim państwowy Bank Gospodarstwa Krajowego, w województwach zachodnich także ubezpieczalnie społeczne i kasy emerytalne.

Spółdzielnie na początku 1937 r. liczyły 13 000 członków i miały wybudowanych ok. 500 budynków. Ich istnienie, choć istotne społecznie, nie mogło więc stanowić o rozwiązaniu problemów mieszkaniowych. Zasadniczej pomocy oczekiwano powszechnie od państwa, od pomocy tej państwo się nie uchylało, choć koncepcje ich realizacji w ciągu dwudziestolecia międzywojennego zmieniały się.

---

<sup>14</sup> *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce*, część I, Spółdzielnie mieszkaniowe, Warszawa 1938 r.