

Andrzej Witkowski

WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa

ORCID: 0000-0003-2018-5404

andrzej.witkowski@wspia.eu

Fundusz Kwaterunku Wojskowego w Polsce międzywojennej

ABSTRAKT

Inicjatywa odnośnie do utworzenia Funduszu Kwaterunku Wojskowego (FKW) narodziła się w 1925 r. w Senacie, który rozpatrując uchwalony przez Sejm projekt ustawy o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju, sprzeciwił się przewidzianej przezeń (i wywołującej niepokoje społeczne) możliwości zajmowania (za wynagrodzeniem) pomieszczeń prywatnych na kwatery stałe dla oficerów i żonatych podoficerów zawodowych w sytuacji, gdy inne (wskazane w ustawie) sposoby pozyskania pomieszczeń na ten cel nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Senat opowiedział się za wznoszeniem, utrzymaniem i konserwacją budynków mieszkalnych przeznaczonych na kwatery stałe dla wojska przez specjalnie utworzony w tym celu FKW. W strukturze jego dochodów zasadniczą rolę (wśród dochodów bezzwrotnych) odgrywał podatek kwaterunkowy. Podlegały mu jednak te same lokale i te same osoby, które już były obciążone komunalnym podatkiem od lokali oraz państwowym podatkiem od lokali. Sytuacja, w której te same lokale i te same osoby obciążone były, według tych samych zasad, trzema podatkami (w łącznej wysokości do 15% komornego), zmieniła się wraz z uchwaleniem w dniu 2 sierpnia 1926 r. ustawy o podatku od lokali, który (zastępując dotychczasowe) miał być pobierany od 1 sierpnia 1926 r., m.in. na rzecz FKW (do końca 1938 r. na konto FKW wpłynęło 114 174 379 zł). Rozwiązanie to, w połączeniu z upoważnieniem FKW do zaciągnięcia (za poręką Rządu) pożyczki do wysokości 140 mln zł, pozwoliło FKW rozwinąć stosunkowo szeroko zakrojoną działalność budowlaną, która zaowocowała (w latach 1927–1937) 7334 mieszkaniem dla oficerów i żonatych podoficerów (w 1938 r. pozostawało w budowie 1577 mieszkań).

Słowa kluczowe: Fundusz Kwaterunku Wojskowego; Polska międzywojenna; zakwaterowanie wojska w czasie pokoju; Senat; Sejm

WPROWADZENIE

Celem niniejszego artykułu jest analiza okoliczności utworzenia oraz struktury organizacyjnej, konstrukcji prawno-finansowej i działalności Funduszu Kwaterunku Wojskowego (FKW) w Polsce międzywojennej. Rozważania prowadzone są w oparciu o akty prawne, materiały źródłowe odsłaniające procesy ich powstawania w Sejmie oraz sprawozdania FKW.

Inicjatywa odnośnie do utworzenia FKW narodziła się w 1925 r. w Senacie, który rozpatrując uchwalony przez Sejm projekt ustawy o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju, sprzeciwił się przewidzianej przezeń (i wywołującej niepokoje społeczne) możliwości zajmowania (za wynagrodzeniem) pomieszczeń prywatnych na kwatery stałe dla oficerów i żonatych podoficerów zawodowych w sytuacji, gdy inne (wskazane w ustawie) sposoby ich pozyskania nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Senat opowiedział się za wznoszeniem, utrzymaniem i konserwacją budynków mieszkalnych przeznaczonych na kwatery stałe dla wojska przez specjalnie utworzony w tym celu FKW. W strukturze jego dochodów zasadniczą rolę (wśród dochodów bezzwrotnych) odgrywał podatek kwaterunkowy. Podlegały mu jednak te same lokale i te same osoby, które już były obciążone komunalnym podatkiem od lokali oraz państwowym podatkiem od lokali. Sytuacja, w której te same lokale i te same osoby obciążone były, według tych samych zasad, trzema podatkami (w łącznej wysokości do 15% komornego), zmieniła się wraz z uchwaleniem w dniu 2 sierpnia 1926 r. ustawy o podatku od lokali, który (zastępując dotychczasowe) miał być pobierany od 1 sierpnia 1926 r.,

m.in. na rzecz FKW. Początkowo zakładano, iż FKW będzie zasilany udziałem w przychodach z podatku od lokali do końca 1933 r. Nowelizacja ustawy o podatku od lokali (dokonana w 1931 r.) przedłużyła ów termin do 31 grudnia 1942 r.

GENEZA I OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA FUNDUSZU KWATERUNKU WOJSKOWEGO

W dniu 9 lutego 1924 r. Minister Spraw Wojskowych przesłał do Marszałka Sejmu projekt ustawy o zakwaterowaniu wojska (przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą z dnia 7 stycznia 1924 r.)¹.

Podając motywy, którymi kierowano się, opracowując projekt ustawy, wskazano w szczególności, że na poszczególnych terytoriach Rzeczypospolitej wciąż formalnie obowiązują ustawy o kwaterunku wojska pochodzące od państw zaborczych, które nie dość, że ustalają odmienne normy i zasady zakwaterowania, to także nie przystają już do odmienionych warunków społeczno-ekonomicznych. Ten stan rzeczy oddziaływał szkodliwie zwłaszcza na system wykszolenia i sposoby zaopatrzenia armii, ściśle wiążące się z jej zakwaterowaniem. Stąd przyjęcie ustawy ustanawiającej jednolite normy i zasady zakwaterowania wojska w całym państwie uznano za niezbędne. Projektowi ustawy nadano charakter ramowy, wolny od kazuistyki, by zapewnić jej trwałość, również w razie zmiany potrzeb wojska w tym zakresie.

Projektowana ustawa stwierdzała, iż zakwaterowanie wojska obejmuje „dostarczenie pomieszczeń, potrzebnych do rozmieszczenia i wykszolenia całokształtu sił zbrojnych, tj. lądowych, wodnych i napowietrznych”. Przyjęła podział kwater na stałe (w siedzibie stałego garnizonu, na podstawie „stałej dyslokacji pokojowej”) oraz przejściowe (występujące podczas „przemarszów, koncentracji, ćwiczeń, odkomenderowań, detaszowań itp. oraz podróży służbowych”).

Jako główną zasadę przyjęto, że kwatery stałe dostarcza państwo w postaci nieruchomości własnych, względnie na ten cel przezeń wynajętych. Stałe zakwaterowanie wojska winno odbywać się w koszarach. Jeżeli jednak oficerowie, chorążowie i żonaci szeregowi zawodowi nie mogli otrzymać stałej kwatery w owych zasadniczych zasobach, to zarządy gmin były zobowiązane dostarczyć im należnych pomieszczeń w trybie właściwym dla pozyskiwania kwater przejściowych.

Projekt ustawy zakładał zaś, iż w razie gdy „dostarczania” pomieszczeń na kwatery przejściowe nie da się zrealizować w ramach zasobu nieruchomości państwowych, względnie na ten cel przez państwo wynajętych, to zarządy gminne obowiązane są do „dostarczania oraz oddawania” do użytku wojska „odpowiednich i niezbędnych” pomieszczeń.

Natomiast zarządy gminne nieposiadające pomieszczeń własnych, lub na ten cel wynajętych, miały prawo i obowiązek zajęcia (za wynagrodzeniem) pomieszczeń prywatnych, „niezbędnych” na potrzeby wojska. Jednocześnie wymieniono katalog budowli (względnie części budynków) wolnych od zajęcia².

¹ Sejm (1922–1927), druk nr 992, s. 1–9.

² Były to w szczególności budynki (lub ich części): „a) przeznaczone dla Prezydenta RP, b) zajmowane przez osoby i instytucje korzystające z prawa eksterytorialności, c) zajmowane przez władze i urzędy państwowe oraz samorządowe, d) pomieszczenia urzędowe kolei, poczt, telegrafów, telefonów oraz żeglugi wodnej i napo-

Stwierdzono zarazem, że „ciężar kwaterunkowy” należy rozłożyć, o ile możliwości, równomiernie na powiaty, gminy oraz poszczególnych „kwaterodawców”, którym przyznano prawo odwołania się od decyzji o zajęciu pomieszczeń do państwowej władzy administracyjnej.

Zakwaterowanie stałe i przejściowe obejmowało również zaopatrzenie wojska w tereny fortyfikacyjne, place, strzelnice, ujeżdżalnie, pola lotnicze oraz wszelkie inne niezbędne dla celów wyszkolenia³.

Pierwsze czytanie projektu ustawy o zakwaterowaniu wojska odbyło się w dniu 22 lutego 1924 r. Nikt z posłów nie zgłosił się do dyskusji i projekt odesłano do Komisji Wojskowej⁴, która przedstawiła swe sprawozdanie na posiedzeniu Sejmu w dniu 23 maja 1924 r. Przemawiając w jej imieniu, poseł Wichliński podkreślił, że chociaż projekt ustawy wniesiony przez Rząd został zmieniony w niewielkim zakresie, to jednak wzmacnia ochronę ludności przed uciążliwymi świadczeniami kwaterunkowymi (łagodniejszymi jednakże od przewidzianych w ustawach o kwaterunku wojska obowiązujących w innych krajach europejskich).

Wskazał w szczególności na nowy przepis, uprawniający „kwaterodawcę” do żądania usunięcia zakwaterowanego, gdy ten (lub osoby przez niego do kwatery przyjęte) przez swe „uporczywe i rażące” przekroczenia obowiązującego porządku domowego albo przez „bezwzględnie nieprzyzwoite” zachowanie się „obrzydza” współmieszkańcom pobyt w domu⁵. Dodał zarazem, że w myśl proponowanej ustawy główny ciężar zakwaterowania stałego ponosi co do zasady państwo, ale tam gdzie byłby on zbyt wielki, z pomocą muszą przyjść organy samorządu terytorialnego oraz ludność cywilna. Większe świadczenia ludności zaproponowano natomiast w razie potrzeby zakwaterowania przejściowego wojska⁶.

Z kolei poseł Feldman zwrócił uwagę, że rozwiązania przedłożonego projektu ustawy o zakwaterowaniu wojska są bardziej uciążliwe dla ludności od tych przewidzianych w obowiązujących w latach 1919–1923 ustawach o obowiązku zarządów gmin miejskich dostarczania pomieszczeń osobom, które „dla wykonywania obowiązku publicznego w danej gminie mieszkać muszą”, oraz urzędom państwowych, które „w inny sposób nie mogły ich uży-

wietrznej, e) kościoły i świątynie należące do uznanych w państwie wyznań religijnych, f) szpitale i inne zakłady leczenia i pielęgnowania chorych oraz zakłady dobroczynności publicznej, g) publiczne i koncesjonowane prywatne zakłady szkolne i naukowe, h) muzea, przybytki sztuki i nauki o charakterze publicznym oraz budynki i ich części zawierające zbiory o „rzeczywistej” wartości artystyczno-zabytkowej, stwierdzonej przez właściwe organy, i) zakłady więzienne, domy kary i poprawy oraz pracy przymusowej, j) klasztory żeńskie w całości; zaś klasztory męskie w częściach objętych klauzurą, k) pomieszczenia niezbędne do prowadzenia przedsiębiorstwa handlowego i przemysłowego oraz do wykonywania zawodu, l) »ubikacje« niezbędne dla pomieszczenia kwaterodawcy, jego rodziny, służby i inwentarza”. Przewidziano jednak, że Minister Spraw Wewnętrznych (w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami), gdy „względy bezpieczeństwa tego wymagają”, może zarządzić zajęcie na cele kwaterunku wojskowego pomieszczenie wymienione w punktach „a”, „g” „i”, natomiast te wyszczególnione w punkcie „f” – tylko na cele szpitalnictwa wojskowego.

³ Terenów tych, potrzebnych na stałe, miało dostarczać państwo w postaci nieruchomości własnych lub na ten cel wynajętych. Jeżeli nie można było ich pozyskać w ten sposób, to mogły być nabyte w trybie przewidzianym przez przepisy o wywłaszczaniu nieruchomości na cele użyteczności publicznej. Przewidziano również, że dla ćwiczeń wojskowych („zażądanych” przez dowódców jednostek wojskowych nie niższych niż pułki), niedających się przeprowadzić na wskazanych wyżej terenach, mogą być przejściowo używane konieczne do tego celu tereny państwowe, samorządowe lub prywatne. Należało jednak „oszczędzać”, o ile możliwości, tereny rolne, leśne, przemysłowe, handlowe, a ćwiczenia odbywać tylko w czasie przynoszącym najmniejsze szkody rolnictwu i leśnictwu. Wydatki związane z pokryciem wyrządzonych wtedy szkód ponosił Skarb Państwa.

⁴ Sprawozdanie stenograficzne ze 102. posiedzenia Sejmu z dnia 22 lutego 1924 r., ł. 4.

⁵ Żądanie takie miało być rozpatrywane na drodze sądowej lub przez urzędy rozjemcze, przewidziane ustawą z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie lokatorów (Dz.U. 1924, nr 39, poz. 406).

⁶ Sprawozdanie stenograficzne ze 121. posiedzenia Sejmu z dnia 23 maja 1924 r., ł. 14–15.

skać”⁷. Wskazał także, że obawa przed rekwizycją mieszkań osłabi wydatnie ruch budowlany. Postulował w związku z tym, by w miejsce proponowanych rozwiązań uchwalić w budżecie odpowiednie kredyty na mieszkania dla wojskowych⁸.

Największe kontrowersje wzbudził art. 9 projektu, który zakładał możliwość zajęcia (za wynagrodzeniem) na kwatery stałe pomieszczeń prywatnych (w sytuacji gdy zarządy gminne nie posiadały właściwych pomieszczeń w zasobach własnych ani nie zdołały ich wynająć).

Komisja Wojskowa złądziła nieco pierwotne brzmienie tego artykułu, pozbawiając możliwości otrzymania takich kwater przez żonatyh szeregowych zawodowych oraz zastrzegając, że jeżeli na kwaterę stałą zajęto lokal prywatny, to „kwaterodawcy” wolno żądać jego zwolnienia po upływie 6 miesięcy od dnia zajęcia. Dodano również, że zarząd gminy winien zadośćuczynić takiemu żądaniu, jeżeli warunki miejscowe umożliwiają dostarczenie wojsku innej, odpowiedniej kwatery.

W trakcie dyskusji nad projektem ustawy zgłoszone zostały cztery poprawki, jeszcze bardziej wzmocniające ochronę ludności przed rekwizycją mieszkań na kwatery stałe, ale zostały one odrzucone przez Sejm i art. 9 został przyjęty w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję Wojskową⁹.

Uwzględniono natomiast poprawki zgłoszone przez posłów Malinowskiego i Lange-
ra do art. 12, określającego budowlę (względnie części budynków) wolne od zajęcia¹⁰.

W trakcie trzeciego czytania projektu ustawy o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju (w dniu 3 czerwca 1924 r.) poseł Chełmoński nieoczekiwanie zgłosił wniosek o odesłanie go do Komisji Wojskowej i Komisji Prawniczej oraz wyznaczenie im tygodniowego terminu na złożenie łącznego sprawozdania. W uzasadnieniu wskazał, iż projekt nie zapewnia równomiernego obciążenia ludności obowiązkiem zakwaterowania wojska. W szczególności podniósł, że uprawnienie do żądania zwolnienia kwatery po upływie 6 miesięcy od dnia jej zajęcia ma „charakter teoretyczny”, gdyż zależy od możliwości zarządu gminy dostarczenia innej, odpowiedniej kwatery. Za niewystarczające uznał także zapewnienie, iż wolne od zajęcia są „ubikacje niezbędne do pomieszczenia kwaterodawcy, jego rodziny, służby i inwenta-

⁷ Ustawa z dnia 27 listopada 1919 r. o obowiązku zarządów gmin miejskich dostarczania pomieszczeń (Dz.U. 1919, nr 92, poz. 498); ustawa z dnia 4 kwietnia 1922 r. o obowiązku zarządów gmin miejskich dostarczania mieszkań (Dz.U. 1922, nr 33, poz. 264) (nie podtrzymała już obowiązku dostarczania pomieszczeń dla urzędów państwowych).

⁸ Sprawozdanie stenograficzne ze 121. posiedzenia Sejmu z dnia 23 maja 1924 r., ł. 17–18.

⁹ Poseł Kirszbraun proponował w szczególności, aby uzupełnić art. 9 o zastrzeżenie, iż zajmując część mieszkania, należy „zostawić kwaterodawcy po jednym pokoju dla każdej osoby oprócz kuchni”. Z kolei poseł Feldman domagał się, aby w art. 9 dodać, że: 1) po zwolnieniu kwatery (na żądanie kwaterodawcy, po upływie 6 miesięcy od dnia zajęcia) „mieszkanie takie nie może być na taki sam cel zajęte w przeciągu jednego roku od dnia jego opróżnienia, o ile w międzyczasie garnizon miejscowy nie ulegnie powiększeniu”; 2) „przy doborze mieszkań [...] należy ciężar kwaterunku rozłożyć równomiernie na mieszkańców danej miejscowości”; 3) „[n]owe domy, których budowa będzie wykończona po wejściu życie niniejszej ustawy, tudzież nadbudowy, dobudowy i przebudowy w tymże czasie wykończone, wolne są od zajęcia [...]”. Odrzucona została również poprawka posła Feldmana, by tylko kwatery przejściowych dotyczyła przyjęta w ustawie zasada, że wniesienie odwołania przeciw decyzji o zajęciu pomieszczenia prywatnego, lub odmowie zwolnienia kwatery (po upływie 6 miesięcy od jej zajęcia), „nie wstrzymuje jednak zakwaterowania”. Zob. Sejm (1922–1927), druk nr 1209; sprawozdanie stenograficzne ze 121. posiedzenia Sejmu z dnia 23 maja 1924 r., ł. 21–22.

¹⁰ Wykaz ten poszerzono o lokale zrzeszeń i stowarzyszeń zawodowych i kulturalno-oświatowych. Natomiast do pomieszczeń wymienionych w art. 12, które jednak mogły być zajęte na cele kwaterunku wojskowego (przez Ministra Spraw Wewnętrznych), gdy „względy bezpieczeństwa tego wymagały”, dodano te, które zajmowane były przez władze i urzędy państwowe oraz samorządowe. Zob. sprawozdanie stenograficzne ze 121. posiedzenia Sejmu z dnia 23 maja 1924 r., ł. 21–22.

rza”, gdyż pozostawiając zarządowi gminy podjęcie decyzji w tej sprawie w drodze swobodnego uznania, otwierało przestrzeń do niesprawiedliwych rozstrzygnięć¹¹.

Większość posłów poparła wniosek posła Chełmońskiego, mimo sprzeciwu przedstawiciela Ministerstwa Spraw Wojskowych (ppłk. Petrażyckiego), który starał się przekonać Sejm, że szybkie uchwalenie ustawy leży w interesie ludności i wojska¹².

Członkowie połączonych Komisji: Prawniczej i Wojskowej, rozpatrując skierowany doń projekt ustawy, zgodnie zajęli stanowisko, iż musi ona stwarzać możliwość przeprowadzenia prawidłowej, stałej dyslokacji wojska w czasie pokoju, dla zapewnienia m.in. szybkiego przeprowadzenia mobilizacji. Jednocześnie zgodnie uznali, że rekwizycja mieszkań prywatnych w czasie pokoju na kwatery stałe jest „nadmierzająco uciążliwą dla ludności, a wątpliwą co do swej wartości”, utrudnia wolny obrót mieszkaniem i zniechęca do wznoszenia nowych budowli, oddalając perspektywę zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności cywilnej i wojska. Zdaniem członków Komisji Prawniczej i Komisji Wojskowej przygotowany przezeń projekt ustawy wychodził naprzeciw potrzebie ochrony obu tych racji¹³.

W świetle art. 5 projektu przedłożonego przez Komisję Prawniczą i Komisję Wojskową stałe zakwaterowanie wojska winno odbywać się w koszarach. Kwater stałych miało dostarczać państwo w nieruchomościach własnych, względnie na ten cel przez siebie wynajętych.

Jeżeli oficerowie i żonaci podoficerowie zawodowi nie mogli otrzymać kwater określonych w art. 5, to po stronie zarządów gminnych powstawał obowiązek dostarczenia im pomieszczeń w nieruchomościach własnych lub na ten cel przez siebie wynajętych. Celem ułatwienia realizacji tego obowiązku Komisja Prawnicza i Komisja Wojskowa zaproponowały, by do owych umów najmu zawieranych przez zarządy gmin nie miały zastosowania te przepisy ustawy z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie lokatorów, które wprowadzały ograniczenia co do wysokości komornego oraz prawa wypowiedzenia i rozwiązywania umów najmu. Nadto, licząc się z możliwością opieszałości zarządów gmin w spełnianiu obowiązku dostarczenia pomieszczeń na kwatery stałe, upoważniono władze administracyjne I instancji do przeprowadzenia owych czynności (na wniosek władzy wojskowej) w zastępstwie i na rachunek zarządu gminy.

Wysokość wynagrodzeń za kwatery dostarczone w nieruchomościach gminnych lub przez gminy wynajętych miało określić rozporządzenie Rady Ministrów na podstawie przeciętnego komornego płaconego za pomieszczenia tego rodzaju w danej miejscowości. Przewidziano, że będzie je wypłacać gminom Skarb Państwa. Wspomniane już proponowane zwolnienie umów najmu zawieranych przez zarządy gmin od ograniczeń co do wysokości komornego (określonych w ustawie z 1924 r. o ochronie lokatorów) oznaczało, iż mogła powstać różnica pomiędzy wynagrodzeniem wypłacanym gminie przez Skarb Państwa a tym rzeczywiście płaconym przez gminy za wynajmowane przezeń pomieszczenia. Komisje sejmowe przewidziały w swym projekcie, iż owa różnica będzie obciążać gminę, która na ten cel będzie mogła uchwalić specjalny, samoistny podatek kwaterunkowy (szczegółowe postanowienia w tym zakresie miało uregulować rozporządzenie Rady Ministrów).

¹¹ Sprawozdanie stenograficzne ze 123. posiedzenia Sejmu z dnia 3 czerwca 1924 r., ł. 24–25.

¹² Podkreślił w szczególności, że szereg zarządzeń służbowych, związanych z przeniesieniem lub odkomenderowaniem oficerów, nie może wejść w życie, ponieważ „oficer nie ma zagwarantowanego dachu nad głową”. *Ibidem*, ł. 25–26.

¹³ Sejm (1922–1927), druk nr 1531.

Komisja Prawnicza i Komisja Wojskowa, zdając sobie sprawę, iż w wyjątkowych wypadkach powyższe regulacje mogą okazać się niewystarczające dla pozyskania pomieszczenia na kwatery stałe, postanowiły utrzymać możliwość wprowadzenia obowiązku dostarczania pomieszczeń na ten cel przez właścicieli i posiadaczy pomieszczeń prywatnych.

Wyraźniej i dokładniej określono jednak przesłanki i warunki dla wydania rozporządzenia w tej sprawie, art. 11 projektu ustawy stanowił bowiem, że jeżeli „dla stałej dyslokacji pokojowej w danej miejscowości” nie można uzyskać pomieszczeń na kwatery stałe dla oficerów lub żonaty podoficerów (w trybie wyżej omówionym), to Minister Spraw Wewnętrznych zarządzi (na wniosek Ministra Spraw Wojskowych), że właściciele i posiadacze pomieszczeń prywatnych zobowiązani są – na żądanie właściwych władz administracyjnych – do dostarczenia pomieszczeń na kwatery stałe¹⁴. Zastrzeżono zarazem, że rozporządzenie to może być wydane jedynie na czas określony (dopuszczalne było jednak jego przedłużenie).

W art. 11 starano się podkreślić wyjątkowy charakter tej procedury pozyskiwania pomieszczeń na kwatery stałe. Wynikało z niego bowiem, że przed wydaniem rozporządzenia w tej sprawie Minister Spraw Wojskowych będzie musiał wykazać Ministrowi Spraw Wewnętrznych, że: 1) koszary nie wystarczają na zakwaterowanie oficerów i żonaty podoficerów, a ich remont i przebudowa nie wchodzi w rachubę; 2) inne władze państwowe, a w dalszej kolejności zarządy gmin, nie dostarczyły na ten cel pomieszczeń własnych bądź przez siebie wynajętych; 3) władza administracyjna I instancji (działająca na wniosek władzy wojskowej) nie zdołała wynająć odpowiednich pomieszczeń w zastępstwie i na rachunek gminy.

Z art. 11 wynikało również, że zarządy gmin – ofiarując później potrzebne pomieszczenia na kwatery stałe – mogą uzyskać zniesienie, względnie nieprzedłużenie mocy obowiązującej rozporządzenia wprowadzającego obowiązek dostarczania pomieszczeń na kwatery stałe przez właścicieli i posiadaczy pomieszczeń prywatnych.

Projekt ustawy przygotowany przez sejmowe Komisje: Prawniczą i Wojskową, rozszerzał (w stosunku do projektu rządowego) katalog budowli, względnie ich części, wolnych od zajęcia¹⁵.

Omawiany projekt ustawy zobowiązał właścicieli nieruchomości i ich administratorów zgłaszać (na żądanie właściwych władz administracyjnych, względnie zarządów gminnych) pomieszczenia podlegające zajęciu. Władzom administracyjnym, względnie zarządom gminnym przysługiwało prawo sprawdzania (za pośrednictwem „wywiadowców”) „wykorzystania” pomieszczeń prywatnych. Przyznano im w szczególności prawo wydania tymczasowego nakazu rekwizycyjnego w razie stwierdzenia, że spełniają one ustawowe warunki wy-

¹⁴ Zajęciu podlegały pomieszczenia: 1) niezamieszkałe; 2) niedostatecznie „zużytkowane”; 3) zajęte przez przedsiębiorstwa przeznaczone do „zabawy lub gry”; 4) opróżnione przez osoby wydalone z gminy na podstawie rozporządzenia władz rządowych; 5) utrzymywane przez osoby posiadające więcej niż jedno mieszkanie, chyba że użytkowanie innego mieszkania było konieczne dla wykonywania zawodu, spełniania stałych obowiązków społecznych lub kształcenia dzieci; 6) wynajęte, podnajęte lub odstąpione fikcyjnie, w zamiarze uchylecia się od obowiązku dostarczenia kwatery.

¹⁵ W szczególności, by nie doprowadzić do zahamowania ruchu budowlanego, wyłączono z możliwości zajęcia (do dnia 12 stycznia 1931 r.) pomieszczenia w „domach, piętach i przybudówkach”, których budowę ukończono po 1 lipca 1919 r. (w byłych zaborach rosyjskim i pruskim) bądź dla których (w byłym zaborze austriackim) udzielono pozwolenia na zamieszkanie po 27 stycznia 1917 r. Owo wyłączenie odnosiło się także do pomieszczeń, które z powodu zniszczenia stały się niezdatnymi do użytku i zostały opróżnione, a następnie „kapitałnie” odremontowane.

magane dla zajęcia. Pomieszczenie objęte tymczasowym nakazem rekwizycyjnym nie mogło być nikomu odstąpione (ani w całości, ani w części) aż do czasu wydania właściwego orzeczenia o zajęciu, które winno zapaść w ciągu 7 dni od doręczenia tymczasowego nakazu rekwizycyjnego, a gdy nie zostało doręczone w ciągu 14 dni, to posiadacz pomieszczenia odzykiwał prawo rozporządzania nim.

Z żądaniem dostarczenia pomieszczeń na kwatery stałe władze wojskowe miały zwracać się do władz administracyjnych. Wydawanie orzeczeń o zajęciu i przydzieleniu pomieszczeń należało do władz administracyjnych I instancji.

Niemal analogiczny tryb postępowania ustanowiono dla pozyskiwania pomieszczeń na potrzeby kwater przejściowych. Przewidziano jednak, że to zarządy gminne (nieposiadające pomieszczeń własnych lub wynajętych na kwatery przejściowe) mają prawo i obowiązek zajęcia za wynagrodzeniem pomieszczeń prywatnych niezbędnych na potrzeby wojska (dla zajęcia pomieszczeń prywatnych na kwatery stałe potrzebne było uprzednie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych, wydane na wniosek Ministra Spraw Wojskowych).

Przeciw orzeczeniom wydanym w przedmiocie wypełnienia obowiązku właścicieli i posiadaczy pomieszczeń prywatnych dostarczania ich na kwatery stałe (oraz przejściowe), a także przeciw odmowie zwolnienia kwatery przejściowej (po upływie 6 miesięcy od jej zajęcia, gdy warunki miejscowe umożliwiały zarządowi gminy dostarczenie innej, odpowiedniej kwatery) stronom przysługiwało prawo odwołania się do władzy administracyjnej. Jednak wniesienie odwołania nie wstrzymywało zakwaterowania.

Zauważmy też, że wskazane wyżej prawo „kwaterodawcy” do żądania zwolnienia pomieszczenia prywatnego zajętego na kwaterę nie miało zastosowania w przypadku kwatery stałej. Nadto postanowiono, że jeżeli kwatera przejściowa po upływie 6 miesięcy nie zostanie zwolniona, to obowiązują w stosunku do niej przepisy dotyczące kwater stałych.

Sprawozdanie Komisji Wojskowej i Komisji Prawniczej o projekcie ustawy o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju było przedmiotem obrad Sejmu w dniu 25 listopada 1924 r.

Dla analizy okoliczności i przyczyn utworzenia FKW należy zwrócić uwagę zwłaszcza na kontrowersje, jakie w toku debaty sejmowej wzbudził art. 10 projektu ustawy przygotowanego przez połączone Komisje: Prawniczą i Wojskową. Przypomnijmy, że przewidywał on możliwość nakładania przez gminy specjalnego, samoistnego podatku kwaterunkowego dla pokrycia różnicy między wysokością wynagrodzenia opłacanego gminie przez Skarb Państwa za kwatery „dostarczone” w postaci nieruchomości przez nią wynajętych a rzeczywiście płaconym przez gminę (na podstawie umowy zarządu gminy z ich właścicielem, uwolnionej co do wysokości komornego od ograniczeń wynikających z ustawy z 1924 r. o ochronie lokatorów).

Posel Wędziagolski, przewidując, że „cały ciężar ustawy padnie na ludność kresową”, a przede wszystkim na mieszkańców wsi, podnosił z naciskiem, by nie obarczać ich dodatkowo podatkiem kwaterunkowym. Wskazywał, że utrzymanie wojska nie może obciążać tylko „jakieś jednej połaci kraju”, lecz całe państwo. Dlatego zaproponował poprawkę, w myśl której różnicę pomiędzy wynagrodzeniem opłacanym gminie przez Skarb Państwa a rzeczywiście płaconym przez gminę za wynajmowane przez nią pomieszczenia na kwatery stałe pokrywałby Skarb Państwa.

Z kolei poseł Seyda (referujący sprawozdanie połączonych Komisji: Prawniczej i Wojskowej) poinformował, że ten wniosek posła Wędziagolskiego był już rozpatrywany, a następnie odrzucony przez członków obu Komisji. Prezentowali oni bowiem stanowisko, że tylko wówczas, gdy gminie będą grozić konsekwencje finansowe, jej zarząd zrobi wszystko, by potrzebne pomieszczenia pozyskać tanim kosztem, chroniąc w ten sposób jej mieszkańców przed dodatkowym opodatkowaniem czy wprowadzeniem rekwizycji mieszkań¹⁶. W głosowaniu, w trakcie trzeciego czytania projektu ustawy, poprawka zgłoszona przez posła Wędziagolskiego została odrzucona¹⁷.

Dużo kontrowersji wywołał także omawiany już art. 11 projektu ustawy, który uprawniał Ministra Spraw Wewnętrznych do zarządzenia obowiązku właścicieli i posiadaczy pomieszczeń prywatnych dostarczania ich na kwatery stałe. Poseł Sommerstein poinformował, że jeszcze po drugim czytaniu projektu ustawy na forum połączonych Komisji: Prawniczej i Wojskowej, w art. 11 zawarte były gwarancje, które uwzględniając nadzwyczajne potrzeby wojska i obrony państwa, silniej jednak chroniły interesy ludności ponoszącej ciężar kwaterunku wojska. W szczególności możliwość zajmowania mieszkań prywatnych na cele kwaterunku stałego dopuszczalna była tylko wtedy, gdy następowała zmiana stałej dyslokacji wojska z powodu formowania nowego oddziału albo przeniesienia całej formacji wojskowej. Nadto rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych mogło wprowadzić owo prawo rekwizycji mieszkań w danej miejscowości na okres do 3 lat. Przedłużenie tego okresu, z powodu wyjątkowych okoliczności, mogło zaś nastąpić na mocy uchwały Rady Ministrów na okres nie dłuższy niż 5 lat¹⁸.

W końcowej fazie prac połączonych Komisji: Prawniczej i Wojskowej, art. 11 został zasadniczo zmieniony. W szczególności owe gwarancje zostały usunięte. Rekwizycja mieszkań na kwatery stałe była zatem dopuszczalna we wszystkich wypadkach, gdy nie można było ich pozyskać z zasobów własnych gminy lub w drodze umów najmu zawartych przez gminę. Nadto ów obowiązek właścicieli pomieszczeń prywatnych ustanawiano co prawda czas określony, ale nie było już ograniczeń co do rozmiarów tego okresu, a jego przedłużenie (także bez ograniczeń czasowych) miało następować rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych (nie zaś Rady Ministrów). Wszystko to skłoniło posła Sommersteina do stwierdzenia, iż w ten sposób została wprowadzona, „w sposób zamaskowany, niczym nieograniczona rekwizycja mieszkań prywatnych na kwatery stałe”¹⁹.

W dniu 25 listopada 1924 r. Sejm uchwalił projekt ustawy o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju w kształcie niemal identycznym jak projekt wniesiony przez połączone Komisje: Prawniczą i Wojskową (w szczególności odrzucono poprawki zgłoszone w trakcie debaty sejmowej do art. 10 i 11)²⁰. Zgodnie z art. 35 Konstytucji Marcowej został on przekazany Senatowi do rozpatrzenia.

¹⁶ Sprawozdanie stenograficzne ze 163. posiedzenia Sejmu z dnia 25 listopada 1924 r., ł. 29.

¹⁷ *Ibidem*, ł. 33–34.

¹⁸ Minister Spraw Wojskowych, odnosząc się do tych ograniczeń, stwierdził, że uniemożliwią „uporządkowanie stosunków istniejących na podstawie obecnego planu dyslokacyjnego, a także stosunków personalnych w korpusach oficerskich i podoficerskich armii. Stosunki te są w wysokim stopniu opłakane”. Przedstawiając dowody na poparcie tej oceny, wskazał w szczególności, że oficerowie odkomenderowani na kursy szkoleniowe, organizowane przez Sztab Generalny, mieszkają w stajniach pułków kawalerii w Warszawie. *Ibidem*, ł. 25.

¹⁹ *Ibidem*, ł. 14–15.

²⁰ *Ibidem*, ł. 33–34.

W dniu 19 grudnia 1924 r. Senat podjął uchwałę zapowiadającą Sejmowi, iż zamierza wprowadzić zmiany w otrzymanym projekcie ustawy o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju. Przyjęto ją po wystąpieniu senatora Bielawskiego, który przemawiając w imieniu Komisji Spraw Zagranicznych i Spraw Wojskowych oraz Komisji Prawniczej, podkreślił, że wywołała ona „poważne zaniepokojenie opinii publicznej”²¹ i wymaga znacznych zmian, które doprowadziłyby do „uzgodnienia konieczności państwowej i koniecznego interesu wojskowości z równie słusznymi interesami ludności cywilnej”²². Warto podkreślić, iż owo „poważne zaniepokojenie opinii publicznej” pozostawało w związku z doświadczeniami społeczeństwa z okresu funkcjonowania aktów prawnych z 1919 r., zakładających możliwość rekwizycji mieszkań, ich części bądź całych budynków: 1) na potrzeby urzędów państwowych²³; 2) dla oficerów i urzędników wojskowych²⁴; 3) bezpośrednio lub pośrednio potrzeb-

²¹ Poseł Michalak, przemawiając w Sejmie (w dniu 15 lipca 1925 r.), poinformował, że niektórzy posłowie, a także część prasy, rozpoczęli „agitację” przeciw projektowi ustawy o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju, uchwalonej przez Sejm w dniu 25 listopada 1924 r., a zwłaszcza przewidzianej w niej możliwości rekwizycji mieszkań prywatnych na potrzeby kwater stałych. Zob. sprawozdanie stenograficzne z 235. posiedzenia Sejmu z dnia 15 lipca 1925 r., ł. 17–18. Wcześniej senator Brun, uczestnicząc w debacie nad projektem ustawy o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju, podkreślił, iż „opinia społeczna głośno wzywa Senat, aby naród ratował, aby nie pozwolił dokonać na nim tej nowej wivisekcji, tego nowego udręczenia”. Informował, że „przede wszystkim Warszawa zna rekwizycję z własnego doświadczenia, wie ile to dzikich dokonano gwałtów, wie co to było za źródło niepokojów, zmartwień, łapówek, protekcji, dramatów życiowych, rozbicia ognisk domowych, rozwodów, pozbawienia dzieci rodziców i niejednokrotnie poważnego krwi rozlewu”. Zob. sprawozdanie stenograficzne z 83. posiedzenia Senatu z dnia 5 lutego 1925 r., ł. 3.

²² Sprawozdanie stenograficzne z 79. posiedzenia Senatu z dnia 19 grudnia 1924 r., ł. 35–36.

²³ W świetle postanowień dekretu z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie rekwizycji lokali na potrzeby urzędów państwowych (Dz.P.P.P. 1919, nr 14, poz. 197) urzędy państwowe cywilne i wojskowe, o ile nie otrzymały stosownych pomieszczeń w gmachach państwowych, mogły zajmować lokale w domach prywatnych, na mocy umowy dobrowolnej lub w drodze rekwizycji.

²⁴ Ustawa z dnia 8 kwietnia 1919 r. o dostarczaniu mieszkań na potrzeby wojska (Dz.P.P.P. 1919, nr 31, poz. 262). W uzasadnieniu jej projektu Minister Spraw Wojskowych podkreślił, iż „olbrzymi” napływ ludności do miast oraz rozpowszechniona spekulacja mieszkaniowa spowodowały, że oficerowie Wojska Polskiego znaleźli się we „wprost krytycznym” położeniu z powodu braku mieszkań. Wskazał, iż w tej sytuacji zachodzi konieczność wydania regulacji prawnych umożliwiających rekwizycję mieszkań prywatnych za stosownym wynagrodzeniem. Zob. Sejm Ustawodawczy (1919–1922), druk nr 235. Rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 czerwca 1919 r. w przedmiocie przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 8 kwietnia 1919 r. o dostarczaniu mieszkań na potrzeby wojska (M.P. 1919, nr 136) i rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 listopada 1919 r. w przedmiocie przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 8 kwietnia 1919 r. o dostarczaniu mieszkań na potrzeby wojsk (uzupełnienie) (Dz.U. 1919, nr 91, poz. 493) uściśliły, iż ów obowiązek zarządów gmin miejskich i wiejskich dotyczy oficerów, urzędników i duchowieństwa: a) należących do stałego, miejscowego garnizonu; b) przybywających do danej miejscowości w sprawach służbowych, z rozkazu dowódcy, któremu przysługiwały prawa co najmniej dowódcy pułku; c) należących do składu wojskowych misji zagranicznych. Gdy zarządy gmin nie posiadały potrzebnych pomieszczeń „w swoim rozporządzeniu”, to miały prawo rekwizować na potrzeby wojska mieszkania osób prywatnych. Za dostarczone pomieszczenia Skarb Państwa wypłacał gminom wynagrodzenie. Ustawa nie przewidywała możliwości odwołania się od decyzji zarządu gminy o rekwizycji mieszkania bądź jego części. Określała natomiast sankcje dla winnych uchylania się od ustanowionych obowiązków. Mieli być karani przez władze administracyjne, które mogły orzekać karę aresztu do 3 miesięcy lub grzywny do 3000 marek. W trakcie debaty sejmowej poseł ks. M. Nowakowski wyraził przekonanie, iż „każdy rozumie, że wojsku polskiemu trzeba dzisiaj pomagać. Jeżeli ono nie szczędzi krwi, to i ci, których ta ustawa dotknie, powinni zrozumieć, że w dzisiejszych czasach trzeba się skurczyć i składać ofiary dla dobra ogólnego” (zob. sprawozdanie stenograficzne z 28. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 8 kwietnia 1919 r., ł. 12). Ustawa miała obowiązywać na całym obszarze państwa przez jeden rok (do 12 kwietnia 1920 r.). Jednak w dniu 23 kwietnia 1920 r. Sejm zdecydował o przedłużeniu jej mocy obowiązującej na jeden rok (ustawa z dnia 23 kwietnia 1920 r. w przedmiocie przedłużenia mocy obowiązującej ustawy z 8 kwietnia 1919 r. o dostarczaniu mieszkań na potrzeby wojska, Dz.U. 1920, nr 37, poz. 211). W uzasadnieniu jej projektu Ministerstwo Spraw Wojskowych informowało, iż przystąpiło do opracowania projektu nowej ustawy normującej te kwestie. Do czasu jej uchwalenia zachodziła

nych dla celów obrony państwa²⁵; 4) dla robotników, zatrudnionych przy robotach publicznych²⁶; 5) dla osób, które „dla wykonywania obowiązku publicznego w danej gminie mieszkać muszą” oraz dla urzędów państwowych, które „w inny sposób nie mogły ich uzyskać”²⁷.

Zapowiedź Senatu o konieczności dokonania znacznych zmian w projekcie ustawy o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju zmaterializowała się już w obszernym sprawozdaniu połączonych Komisji: Prawniczej oraz Spraw Zagranicznych i Wojskowych. Zaproponowane zmiany zakładały bowiem: 1) wykluczenie możliwości rekwizycji pomieszczeń prywatnych na potrzeby kwater stałych, z jednoczesnym utworzeniem specjalnego funduszu kwaterek wojskowego, z którego miały być pokrywane wydatki związane przede wszystkim z budową i utrzymaniem pomieszczeń na kwatery stałe; 2) dopuszczalność rekwizycji po-

zatem, zdaniem Ministerstwa, pilna potrzeba utrzymania mocy obowiązującej ustawy z dnia 8 kwietnia 1919 r., gdyż w razie jej wygaśnięcia ludność byłaby zmuszona udostępniać mieszkania na mocy przepisów wydanych przez byłych okupantów, nakładających znacznie większe ciężary w tym zakresie. Zob. Sejm Ustawodawczy (1919–1922), druk nr 1686. W dniu 13 kwietnia 1921 r. Rada Ministrów zatwierdziła projekt ustawy w sprawie przedłużenia mocy obowiązującej i zmiany ustawy z dnia 8 kwietnia 1919 r. o dostarczaniu mieszkań na potrzeby wojska. Minister Spraw Wojskowych przesłał go Marszałkowi Sejmu Ustawodawczego w dniu 23 kwietnia 1921 r. Zakładał on przedłużenie mocy obowiązującej ustawy z dnia 8 kwietnia 1919 r. o pół roku oraz podwyższenie wynagrodzenia wypłacanego przez Skarb Państwa za pomieszczenia dostarczone na rzecz wojska. W uzasadnieniu owego projektu Minister ostrzegał w szczególności, że w razie wygaśnięcia mocy obowiązującej ustawy z dnia 8 kwietnia 1919 r. Skarb Państwa będzie zmuszony opłacać faktyczne koszty wynajmu kwater dla oficerów. Wyliczył, że opiewałyby one na „setki milionów” marek rocznie, czemu ustawa z dnia 8 kwietnia 1919 r. o dostarczaniu mieszkań na potrzeby wojska „radikalnie” zapobiega. Konsekwencje wygaśnięcia jej mocy oznaczałyby dodatkowo, że: 1) oficerowie na własną rękę musieliby poszukiwać kwater (co łączyłoby się z „ogromną” stratą czasu) i byłiby zdani na łaskę wynajmującego, a w skrajnych przypadkach znalazłoby się „na bruku”; 2) na wypadek ogłoszenia mobilizacji państwo znalazłoby się w „poważnym” kłopotcie. Podkreślił zarazem, iż ustawa z dnia 27 kwietnia 1919 r. o obowiązku zarządów gmin miejskich dostarczania pomieszczeń nie daje możliwości natychmiastowego i bezzwłocznego korzystania z kwatery, co w odniesieniu do wojska „musi być bezwzględnie zastrzeżone”. Zob. Sejm Ustawodawczy (1919–1922), druk nr 2667. Sejmowa komisja wojskowa, do której trafił ów projekt, nie przyjęła jednak sprawozdania w tej sprawie przed zakończeniem kadencji Sejmu Ustawodawczego.

²⁵ Według ustawy z dnia 11 kwietnia 1919 r. o rzeczowych świadczeniach wojennych (Dz.P.P.P. 1919, nr 32, poz. 264), z chwilą wybuchu wojny lub zarządzenia ogólnej lub częściowej mobilizacji, władzom państwa przysługiwało – na czas trwania wojny – prawo żądania od ludności świadczeń wojennych, a w szczególności odpłatnego odstępowania na rzecz państwa własności lub prawa użytkowania ruchomości i nieruchomości, bezpośrednio lub pośrednio potrzebnych dla celów zaopatrzenia armii i obrony państwa. Rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 kwietnia 1919 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku świadczeń wojennych (M.P. 1919, nr 98) stworzyło możliwość rekwirowania również nieruchomości, m.in. w celach kwaterunkowych.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 maja 1919 r. w przedmiocie upoważnienia Wydziałów Powiatowych do rekwirowania mieszkań dla robotników, zatrudnionych przy robotach publicznych (M.P. 6.05.1919, nr 100).

²⁷ Ustawa z dnia 27 listopada 1919 r. o obowiązku zarządów gmin miejskich dostarczania pomieszczeń (Dz.U. 1919, nr 92, poz. 498). Przykładowo grupa posłów, z A. Suligowskim na czele, wystosowała w dniu 10 czerwca 1921 r. wniosek do Sejmu, w którym domagała się, aby ustawa ta utraciła moc obowiązującą z dniem 30 czerwca 1922 r. Stwierdzili bowiem, iż należała ona „do pomysłów zasadniczo błędnych. Tkwiła w niej możliwość naruszenia elementarnych praw każdego mieszkańca miasta, nie w imię bezpieczeństwa państwa, nie w imię potrzeb wojennych, ale w zależności od widzimisię urzędów mieszkaniowych miejskich i Ministra Zdrowia Publicznego. [...] Jedynie pomyłką wytłumaczyć można wydanie prawa w takiej formie i z takimi pełnomocnictwami. Może to być dogodne dla przyjeżdżających do miasta urzędników [...], ale obraża to prawa obywateli kraju i nie godzi się z potrzebami społecznymi i istotą państwa praworządnego”. Zob. Sejm Ustawodawczy (1919–1922), druk nr 2791, s. 2–3. Także w trakcie debaty nad nową ustawą o obowiązku zarządów gmin miejskich dostarczania pomieszczeń wskazano liczne wady uregulowań z 1919 r. Posłowie m.in. podnosili, iż „fałszywe świadectwa, fałszywe umowy [...], nawet fakty krzywoprzysięstwa, to wszystko przestało już dziwić tych, którzy mają do czynienia z wykonaniem tej ustawy”, „znane są wypadki wprost rozbicia ogniska domowego, krwawych dramatów, rozchodzenia się małżeństw”. Zob. sprawozdanie stenograficzne z 296. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 4 kwietnia 1922 r., ł. 13–15.

mieszkań prywatnych na potrzeby zakwaterowania przejściowego wojska, z równoczesnym istotnym rozszerzeniem dotychczas przewidywanych ulg i gwarancji dla ludności cywilnej, łagodzących uciążliwość tego świadczenia; 3) wprowadzenie do ustawy nowego rozdziału, traktującego o kwaterunku nagłym, kiedy wojsku przysługiwały rozszerzone uprawnienia do zajmowania pomieszczeń prywatnych.

Zostały one przyjęte przez Senat w dniu 5 lutego 1925 r., a następnie przez Sejm w dniu 15 lipca 1925 r. Obie izby parlamentarne podtrzymały niemal wszystkie propozycje projektodawców.

W myśl ustawy z dnia 15 lipca 1925 r. o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju²⁸ zakwaterowanie wojska obejmowało „dostarczenie pomieszczeń, potrzebnych do rozmieszczenia i wyszkolenia sił zbrojnych Państwa”. Ustawa przewidywała zakwaterowanie „stałe”, „przejściowe” oraz „nagłe”²⁹.

Zakwaterowanie stałe było przewidziane w siedzibie stałej garnizonu, na podstawie „stałej dyslokacji pokojowej”. Miało ono odbywać się co do zasady w koszarach. Kwater stałych miało dostarczać państwo w nieruchomościach własnych, względnie przez siebie wynajętych na ten cel³⁰.

Aby doraźnie złagodzić trudności wynikające z deficytu pomieszczeń odpowiednich dla zakwaterowania wojska, ustawa stanowiła, iż nieruchomości (lub ich części) wzniesione lub przerobione na potrzeby kwater wojskowych, niezależnie od tego, czy stanowią własność państwa czy też związków samorządowych, a są użytkowane niezgodnie z ich przeznaczeniem, winny być (na żądanie Ministra Spraw Wojskowych) zwolnione w ciągu 12 miesięcy i przekazane na zakwaterowanie wojska³¹.

²⁸ Dz.U. 1925, nr 97, poz. 681.

²⁹ Zakwaterowanie „przejściowe” miało miejsce podczas „zmian stałej dyslokacji, tworzenia nowych formacji, koncentracji, ćwiczeń, odkomenderowań, detaszowań, podróży i podobnych wypadków”. Zakwaterowanie „nagłe” następowało w wypadkach: mobilizacji, powołania rezerwistów pod broń w myśl art. 73 ustawy z dnia 23 maja 1924 r. o powszechnym obowiązku służby wojskowej (Dz.U. 1924, nr 61, poz. 609), wezwania wojska dla asystencji władzom cywilnym i przy przemarszu wojska. Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 lipca 1939 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju (Dz.U. 1939, nr 68, poz. 461) zmienił jej tytuł na „O zakwaterowaniu wojska i marynarki wojennej”. Po nowelizacji ustawa przewidywała już tylko zakwaterowanie „stałe” oraz „przejściowe” – poza stałymi kwaterami w garnizonie. Zakwaterowanie „przejściowe” obejmowało w szczególności przypadki spowodowane: „zmianą stałej dyslokacji, tworzeniem nowych jednostek, ćwiczeniami lub przeszkoleniem wojskowym, podróżami w celach służbowych, przemarszami, zebraniami kontrolnymi oraz wezwaniem do wojska do pomocy władzom cywilnym”. W czasie wojny i mobilizacji oraz w przypadkach zwiększenia stanu liczebnego Sił Zbrojnych, gdy wymagał tego „interes obrony Państwa” (stwierdzony uchwałą Rady Ministrów), zakwaterowanie „przejściowe” obejmowało ponadto „inne przypadki, wymagające zakwaterowania poza stałymi kwaterami w garnizonie”.

³⁰ Zakwaterowanie oddziałów polegało na dostarczeniu im pomieszczeń dla: ludzi, zwierząt, taborów, kancelarii, izb chorych oraz dla celów szkolenia, służby wartowniczej i inspekcyjnej, a także na potrzeby aresztów, składów, warsztatów, kuchni, wraz z niezbędnymi urządzeniami. Zastrzeżono, iż pomieszczenia dla władz i dowództw wojskowych oraz składów wojskowych winny znajdować się w zabudowaniach odpowiadających ich przeznaczeniu.

³¹ Warto zauważyć, że w dniu 5 lutego 1925 r. Senat przyjął rezolucję wzywającą Rząd do przeprowadzenia (do dnia 1 lipca 1925 r., poprzez specjalne komisje) rewizji wykorzystania wszystkich gmachów państwowych (własnych i wynajętych) zajętych przez urzędy i instytucje państwowe bądź przydzielonych poszczególnym osobom (nie wyłączając wojskowych). Jednocześnie Senat wezwał Rząd do złożenia obu izbom ustawodawczym (do dnia 1 września 1925 r.) sprawozdania z dokonanej rewizji i osiągniętych rezultatów. Zob. sprawozdanie stenograficzne z 82. posiedzenia Senatu z dnia 28 lutego 1925 r., ł. 54; sprawozdanie stenograficzne z 83. posiedzenia Senatu z dnia 5 lutego 1925 r., ł. 44.

Oficerowie i żonaci podoficerowie zawodowi mieli zasadniczo otrzymywać kwatery stałe³² w koszarach bądź w nieruchomościach stanowiących własność państwa lub przezeń wynajętych. „Rozmiary” należnych im kwater miało określić rozporządzenie Rady Ministrów, która ustalała również wysokość związanej z tym opłaty, potrącaniej z ich poborów służbowych.

Oficerowie i żonaci podoficerowie zawodowi, którzy nie otrzymali owych kwater, mogli sami wynajmować mieszkania dla siebie³³.

Jeżeli zaś próby wykorzystania powyższych sposobów pozyskiwania kwater stałych nie zakończyły się powodzeniem, to na zarządach gminnych ciążył obowiązek dostarczenia oficerom oraz żonatym podoficerom pomieszczeń w nieruchomościach własnych lub na ten cel przez gminę wynajętych³⁴. Podtrzymano rozwiązanie (zaproponowane przez sejmowe Komisje: Prawniczą i Wojskową), iż do umów najmu zawieranych w tym celu przez zarządy gmin nie będą miały zastosowania przepisy ustawy z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie lokatorów, zawierające ograniczenia co do wysokości komornego oraz prawa wypowiedzania i rozwiązywania umów najmu. Gdyby zarząd gminy nie uczynił zadość temu obowiązkowi, to władza administracji rządowej I instancji (na wniosek władzy wojskowej) była zobowiązana dokonać owych czynności w zastępstwie i na rachunek zarządu gminy.

Wynagrodzenie za kwatery dostarczone w nieruchomościach gminnych, lub przez gminy wynajętych, wypłacał gminom Skarb Państwa, dokonując odpowiednich potrąceń z poborów służbowych zakwaterowanych. Wysokość tego wynagrodzenia miało określić rozporządzenie Rady Ministrów (na podstawie przeciętnego komornego płaconego za pomieszczenia tego rodzaju w danej miejscowości).

Różnicę pomiędzy wynagrodzeniem przekazywanym gminie przez Skarb Państwa a faktycznie płaconym przez gminy za wynajmowane przez nie pomieszczenia na kwatery dla oficerów i żonatych podoficerów zawodowych ponosili w równych częściach (po jednej trzeciej) gmina, Skarb Państwa oraz utworzony przez omawianą ustawę FKW³⁵.

Największą nowością wprowadzoną do ustawy (w stosunku do wcześniejszych jej projektów) było zobowiązanie Ministra Spraw Wojskowych (działającego w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych oraz z Ministrem Skarbu) do „zarządzenia” budowy potrzebnych pomieszczeń na kwatery stałe dla oficerów i żonatych podoficerów zawodowych, gdy w miejscowości będącej siedzibą stałą garnizonu (na podstawie „stałej dyslokacji pokojowej”) nie było ich w „dostatecznych” rozmiarach.

³² W dekrete Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 lipca 1939 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju podkreślono wyraźnie, iż oficerów i żonatych podoficerów zawodowych kwatruje się w „osobnych kwaterach stałych (mieszkaniach)”.

³³ Nowelizacja ustawy w 1939 r. przewidywała nadto możliwość ustanowienia przez Ministra Spraw Wojskowych (w porozumieniu z Ministrem Skarbu) dla oficerów i żonatych podoficerów zawodowych (w niektórych miejscowościach) „równoważnika pieniężnego” w zamian za należne im osobne kwatery stałe.

³⁴ W myśl rozporządzenia Ministra Spraw Wojskowych z dnia 27 lutego 1928 r. wydanego w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Spraw Wewnętrznych, Rolnictwa, Robót Publicznych, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego i Ministrem Sprawiedliwości w sprawie wykonania art. 9 i 12 ustawy z dnia 15 lipca 1925 r. o zakwaterowaniu wojska (Dz.U. 1928, nr 26, poz. 240), zarząd gminy zobowiązany był dostarczyć kwatery osobie uprawnionej w ciągu miesiąca od doręczenia mu „żądania dostarczenia kwatery stałej”.

³⁵ Projekt przygotowany przez senackie Komisje: Prawniczą oraz Spraw Zagranicznych i Wojskowych, przewidywał pokrycie owej różnicy po połowie przez gminę oraz FKW. Senat przyjął jednak poprawkę senatora Bruna, która przewidywała udział także Skarbu Państwa w pokryciu owych kosztów. Zob. Senat (1922–1927), druk nr 20, s. 6; sprawozdanie stenograficzne z 83. posiedzenia Senatu z dnia 5 lutego 1925 r., ł. 8, 42.

Celem pokrycia wydatków związanych ze wznoszeniem, utrzymaniem i konserwacją owych budowli oraz z dopłatami (wspomnianymi wyżej) na rzecz gmin (z tytułu wynajmowania przezeń pomieszczeń na stałe kwatery dla oficerów i żonatych podoficerów zawodowych) ustawa utworzyła FKW przy Ministerstwie Spraw Wojskowych³⁶.

Fundusz Kwaterunku Wojskowego był osobą prawną i czerpał swe dochody z: 1) podatku kwaterunkowego³⁷; 2) opłat ściąganych od wojskowych za kwatery wzniesione z FKW; 3) dochodów nadzwyczajnych, płynących z darów, zapisów, dotacji; 4) kar pieniężnych za przekroczenia przepisów ustawy o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju³⁸; 5) wynagrodzeń ubezpieczeniowych.

Ustawa upoważniła FKW do zaciągnięcia zewnętrznej lub wewnętrznej pożyczki do wysokości 140 mln zł na cele związane z wzniesieniem nowych budowli³⁹. Dla tej pożyczki wolno było udzielić zabezpieczenia hipotecznego na wszystkich nieruchomościach wzniesionych z FKW. Rząd zaś został upoważniony do udzielenia poręki (gwarancji) państwowej do sumy 140 mln zł za zobowiązania FKW z tytułu zaciągniętej pożyczki. Spłata pożyczki miała nastąpić z dochodów zasilających FKW.

Budowle wznoszone z FKW stanowiły jego własność, a w razie rozwiązania go, przechodziły na własność państwa. Przydział kwater w tych budowlach należał do Ministra Spraw Wojskowych.

STRUKTURA ORGANIZACYJNA I ZADANIA FUNDUSZU KWATERUNKU WOJSKOWEGO

Według ustawy z dnia 15 lipca 1925 r. o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju „administracja” FKW należała do jego Zarządu. Ustawa określiła jego skład i główne zadania. Do uregulowania „sposobu urzędowania” oraz „bliższego” określenia zadań i obowiązków Zarządu FKW upoważniła zaś Ministra Spraw Wojskowych.

³⁶ Tworzenie rozmaitych funduszy celowych w Polsce międzywojennej uzasadniano potrzebą trwałego zabezpieczenia środków na finansowanie oznaczonych zadań, niezależniąc je od wyników corocznych debat nad projektem budżetu państwa. Zob. I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, Warszawa 1934, s. 64–65.

³⁷ Sejmowe Komisje: Wojskowa i Prawnicza, rekomendując Sejmowi przyjęcie owej propozycji Senatu, podkreśliły, iż zdają sobie sprawę, że proponowany podatek, „jako dodatek od czynszu za lokale”, jest niewątpliwie „niedoskonały” i w przyszłości budowa pomieszczeń na kwatery stałe winna być finansowana z budżetu państwa. Wnioskowały jednak o przyjęcie poprawek Senatu, gdyż były przekonane o konieczności niezwłocznego rozwiązania tego problemu. Zob. sprawozdanie stenograficzne z 235. posiedzenia Sejmu w dniu 15 lipca 1925 r., ł. 16–17.

³⁸ Ustawa (art. 51) przewidywała kary grzywny w wysokości od 10 do 500 zł. Po jej nowelizacji w 1939 r. można było orzekać kary grzywny do 3000 zł.

³⁹ Propozycja senackich Komisji: Prawniczej oraz Spraw Zagranicznych i Wojskowych, opiewała na 200 mln zł. Zob. Senat (1922–1927), druk nr 20, s. 11. B. Markowski (Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Skarbu) w trakcie debaty w Senacie zwrócił uwagę (w związku ze zgłaszanymi poprawkami postulującymi skrócenie okresu pobierania podatku kwaterunkowego), że kwota owej pożyczki musi pozostawać w ścisłym związku z uchwalonym okresem poboru podatku. Dowodził, że gdy będzie on wynosił 10 lat, to kwota pożyczki nie powinna przewyższać 175 mln zł. Opowiadał się jednak za tym, by w artykule upoważniającym FKW do zaciągnięcia pożyczki nie oznaczać jej kwoty (zob. sprawozdanie stenograficzne z 83. posiedzenia Senatu z dnia 5 lutego 1925 r., ł. 22.). Z kolei senator Koerner proponował ograniczyć kwotę owej pożyczki do 100 mln zł (*ibidem*, ł. 19). Upoważnienie FKW do zaciągnięcia pożyczki do kwoty 140 mln zł zaproponował senator ks. Maciejewicz (*ibidem*, ł. 40, 43).

W rozporządzeniu wydanym na tej podstawie (w dniu 2 czerwca 1927 r.⁴⁰, a więc niemal po dwóch latach od wejścia w życie ustawy) jest już mowa o „władzach” FKW, do których zaliczono: Zarząd, Dyрекcję (organ wykonawczy Zarządu) oraz Komisję Rewizyjną (organ kontrolujący FKW).

W skład Zarządu FKW wchodził: 1) Minister Spraw Wojskowych (względnie wyznaczony przezeń zastępca) – jako przewodniczący; 2) dwóch delegatów Ministerstwa Spraw Wojskowych, spośród których Minister Spraw Wojskowych wyznaczał zastępcę przewodniczącego Zarządu; 3) delegaci (po jednym) Ministerstwa Skarbu, Ministerstwa Robót Publicznych oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych⁴¹; 4) członek wybrany przez Sejm (spoza składu Sejmu); 5) członek wybrany przez Senat (spoza składu Senatu); 6) delegat samorządu wybrany przez Radę Miejską miasta Warszawy⁴².

Nowelizacja ustawy w 1939 r.⁴³ zmieniła nieco skład Zarządu FKW. Nie przewidziano w nim już delegata Ministerstwa Robót Publicznych (zniesionego w 1932 r.⁴⁴) i członków wybranych przez Sejm i Senat, a Ministerstwo Spraw Wewnętrznych reprezentowało dwóch delegatów.

Członkowie Zarządu nie mogli „uczestniczyć” w przedsiębiorstwach „przedstawiających interesy sprzeczne” z interesami FKW. Ich mandat opiewał na 3 lata. Rozporządzenie przewidywało możliwość wcześniejszego „zgaśnięcia” mandatu⁴⁵, a Ministrowi Spraw Wojskowych (działającemu w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Robót Publicznych oraz

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych z dnia 2 czerwca 1927 r. wydane z porozumieniem z Ministrami: Skarbu, Robót Publicznych, i Spraw Wewnętrznych o „Funduszu Kwaterunku Wojskowego” (Dz.U. 1927, nr 56, poz. 496).

⁴¹ Delegaci poszczególnych ministerstw byli wyznaczeni przez odpowiednich ministrów.

⁴² W 1927 r. skład Zarządu FKW ukształtował się następująco: gen. bryg. Jakub Krzemiński (przewodniczący), ppłk Feliks Kamiński (zastępca przewodniczącego), inż. Zygmunt Wieliński (drugi delegat Ministerstwa Spraw Wojskowych), inż. Tomasz Kudelski (delegat Ministerstwa Robót Publicznych), Tadeusz Teliga (delegat Ministerstwa Spraw Wewnętrznych), inż. Kazimierz Rechowicz (delegat Sejmu), Jan Szuścik (delegat Senatu) i Władysław Tomaszewski (delegat Rady Miejskiej m.st. Warszawy). Zob. *Działalność budowlana Funduszu Kwaterunku Wojskowego*, „Architektura i Budownictwo” 1929, nr 2–3, s. 53–55. Według danych z 1933 r. Zarząd FKW tworzyli: gen. Emil Mecnarowski (przewodniczący), mjr Józef Wróblewski (delegat Ministerstwa Spraw Wojskowych, zastępca przewodniczącego), Marian Zakrzewski (delegat Ministerstwa Skarbu), Tadeusz Teliga (delegat Ministerstwa Spraw Wewnętrznych), Jan Szuścik (delegat Senatu), Kazimierz Rechowicz (delegat Sejmu), Ludwik Rząśnicki (delegat Rady m.st. Warszawy). Nadto w skład Zarządu wchodził Tadeusz Garbusiński jako delegat Banku Gospodarstwa Krajowego. Zob. *Domy mieszkalne Funduszu Kwaterunku Wojskowego. Sprawozdanie 1930–1933*, Warszawa 1934, s. 15. Z kolei z materiałów źródłowych z 1937 r. wynika, iż w skład Zarządu FKW wchodził: gen. bryg. Ryszard Trojanowski (przewodniczący), mjr Adam Skałkowski (delegat Ministerstwa Spraw Wojskowych), Marian Zakrzewski (delegat Ministerstwa Skarbu), Bolesław Titera (zastępca delegata Ministerstwa Skarbu), Tadeusz Teliga (delegat Ministerstwa Spraw Wewnętrznych), Konstanty Pereswiet-Soltan (delegat Senatu), Jan Goliński (delegat Sejmu), Antoni Olszewski (delegat Zarządu m.st. Warszawy). Zob. *Sprawozdanie Funduszu Kwaterunku Wojskowego 1927–1937*, Warszawa 1938, s. XXVI. Członkowie Zarządu pobierali wynagrodzenie za swe czynności w formie i w wysokości określonej przez Ministra Spraw Wojskowych w porozumieniu z Ministrem Skarbu.

⁴³ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 lipca 1939 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju (Dz.U. 1939, nr 68, poz. 461).

⁴⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 maja 1932 r. w sprawie zniesienia urzędu Ministra Robót Publicznych (Dz.U. 1932, nr 51, poz. 479).

⁴⁵ Wcześniejsze zgaśnięcie mandatu następowo: 1) w razie śmierci członka Zarządu; 2) w razie rozwiązania stosunku służbowego między delegatem władzy centralnej a Państwem; 3) na podstawie zarządzenia władzy delegującej; 4) w razie złożenia mandatu przez członków Zarządu, wybranych przez Sejm i Senat, lub przez delegata Rady Miejskiej miasta Warszawy; 5) w razie upływu kadencji lub rozwiązania Rady Miejskiej miasta Warszawy; 6) w razie niemożności pełnienia czynności ze strony delegata przez okres dłuższy niż 3 miesiące.

Spraw Wewnętrznych) przysługiwało – w każdym czasie – prawo rozwiązania Zarządu i „spowodowania” powołania nowego.

Do zadań i obowiązków Zarządu należało: 1) reprezentowanie FKW i administrowanie wszelkimi jego dochodami i majątkiem⁴⁶; 2) opiniowanie i stawianie wniosków co do konieczności wzniesienia poszczególnych budowli, ich rozmiarów i sposobu wykonania; 3) zatwierdzanie planów i kosztorysów ich budowy i przebudowy; 4) wykonywanie nadzoru i kontroli (wprost lub przez upoważnionych zastępców) nad przedsiębiorstwami, którym powierzono budowę lub przebudowę; 5) przejmowanie gruntów przekazanych przez Skarb Państwa na rzecz FKW⁴⁷; 6) nabywanie od osób prywatnych i związków samorządowych gruntów potrzebnych do wznoszenia budowli; 7) przedstawianie Ministrowi Spraw Wojskowych wniosków co do konieczności wywłaszczenia gruntów i przejmowanie wywłaszczonych gruntów⁴⁸; 8) zaciąganie pożyczek wewnętrznych lub zewnętrznych (na zasadach wyszczególnionych w ustawie o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju) oraz przedkładanie Ministrowi Skarbu wniosków w sprawie poręki państwowej za zobowiązania FKW z tego tytułu; 9) wykonywanie tych czynności z zakresu ustawy z dnia 15 lipca 1925 r. o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju, które Zarządowi zlecił Minister Spraw Wojskowych⁴⁹.

Zastrzeżone dla Zarządu reprezentowanie FKW sprawowali przewodniczący Zarządu (lub jego zastępca) i delegat Ministerstwa Skarbu⁵⁰. Te osoby podpisywały akta, umowy, pełnomocnictwa i zobowiązania wystawione w imieniu FKW.

Zarząd FKW wykonywał swe czynności w drodze uchwał powziętych na posiedzeniach. Posiedzenia zwyczajne Zarządu zwoływał przewodniczący lub jego zastępca co najmniej sześć razy w ciągu roku. Z kolei posiedzenia nadzwyczajne Zarządu zwoływał przewodniczący lub jego zastępca według własnego uznania lub na żądanie co najmniej trzech

⁴⁶ Administrowanie budynkami FKW i ich konserwacja miały się odbywać na zasadach przyjętych przy administrowaniu i konserwacji budynków prywatnych, ustalonych przez Zarząd. Ministerstwo Spraw Wojskowych w porozumieniu z Zarządem FKW mogło poruczyć wykonywanie tych czynności organom budownictwa wojskowego.

⁴⁷ W myśl ustawy z dnia 23 marca 1929 r. o przekazywaniu na własność Funduszu Kwaterunku Wojskowego nieruchomości państwowych (Dz.U. 1929, nr 26, poz. 269), przeznaczone one były na cele budowy kwater stałych dla oficerów i żonatych oficerów zawodowych; mogły jednocześnie służyć jako zabezpieczenie dla pożyczki, jaką FKW mógł zaciągnąć (do wysokości 140 mln zł) na wznoszenie nowych budowli. Zastrzeżono zarazem, że w razie niewykorzystania ich w ciągu 3 lat od chwili przekazania, będą zwrócone Skarbowi Państwa, po uprzednim zwolnieniu ich przez FKW od jego zobowiązań.

⁴⁸ W myśl ustawy z dnia 15 lipca 1925 r. o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju nowo wznoszone budowle na kwatery stałe dla oficerów i żonatych podoficerów zawodowych miały być budowane zasadniczo na gruntach państwowych. Jeżeli w danej miejscowości nie było gruntów państwowych nadających się pod budowę domów na kwatery stałe, a nabycie ich (od związków samorządowych czy też od osób prywatnych) było niemożliwe, potrzebne grunty mogły być pozyskane w trybie przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości na potrzeby urzędów użyteczności publicznej.

⁴⁹ Nadto do obowiązków i zadań Zarządu FKW należało: 1) rozpatrywanie i opiniowanie oraz przedstawianie Ministrowi Spraw Wojskowych do zatwierdzenia programów gospodarczych, budżetu i bilansów FKW; 2) przedstawianie Ministrowi Spraw Wojskowych do zatwierdzenia wniosków dotyczących mianowania i wynagrodzenia dyrektora głównego, zatwierdzanie etatów i wynagrodzeń pracowników FKW oraz mianowanie dyrektora technicznego; 3) uchwalanie regulaminów Zarządu i Dyrekcji oraz nadawanie kierunku pracy organom wykonawczym FKW; 4) rozpatrywanie i załatwianie wniosków przedstawionych przez członków Zarządu i dyrektora głównego.

⁵⁰ W związku z tym Minister Skarbu, wyznaczając swego delegata, wyznaczał zarazem jego zastępcę, który w razie pełnienia zastępstwa wchodził w funkcje delegata Ministerstwa Skarbu. Zauważmy, że delegaci pozostałych ministerstw w Zarządzie FKW nie mieli swych zastępców.

członków Zarządu albo na żądanie Dyrekcji⁵¹. Zarząd decydował we wszystkich sprawach większością głosów. W razie równości głosów rozstrzygał głos przewodniczącego. Do ważności uchwał wymagana była obecność przynajmniej pięciu członków Zarządu, łącznie z przewodniczącym, względnie jego zastępcą.

Organem wykonawczym Zarządu FKW była Dyrekcja, w skład której wchodził dyrektor główny i dyrektor techniczny⁵². Personel Dyrekcji przyjmował i zwalniał dyrektor główny (w ramach zatwierdzonego etatu). Za czynności Dyrekcji odpowiadał przed Zarządem FKW dyrektor główny. Dyrekcja pełniła swe czynności na zasadzie regulaminu uchwalonego przez Zarząd i była odpowiedzialna za prowadzenie spraw FKW „ze starannością porządnego kupca”⁵³.

Organem kontrolującym FKW była Komisja Rewizyjna, obowiązana do przeprowadzania (co najmniej raz w roku) kontroli rachunkowej i kasowej, badania ksiąg i bilansów, stanu majątkowego FKW oraz czynności Zarządu i Dyrekcji. Sprawozdania ze swych czynności składała Ministrowi Spraw Wojskowych⁵⁴.

PODATEK OD LOKALI JAKO GŁÓWNY DOCHÓD (BEZZWROTNY) FUNDUSZU KWATERUNKU WOJSKOWEGO

Zgodnie z art. 17 ustawy o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju, od dnia 1 stycznia 1925 r. do 31 grudnia 1931 r. miał być pobierany podatek kwaterunkowy z przeznaczeniem na cele realizowane przez FKW⁵⁵.

Podlegały mu na obszarze gmin miejskich wszelkiego rodzaju lokale (mieszkania, zakłady przemysłowe i handlowe lub inne pomieszczenia), bez względu na to, czy były wynajęte odpłatnie, oddane osobom trzecim do bezpłatnego użytku czy też zajęte przez właściciela budynku.

⁵¹ Posiedzenia zwyczajne należało zwoływać za pisemnym powiadomieniem (co najmniej na 10 dni przed terminem posiedzenia), z podaniem porządku obrad oraz czasu i miejsca posiedzenia. Posiedzenia nadzwyczajne mogły być zwoływane bez zachowania pisemnej formy powiadomienia i owego dziesięciodniowego wyprzedzenia.

⁵² W 1927 r. funkcje te powierzono odpowiednio inż. Leopoldowi Toruniowi oraz inż. Emilowi Kaczyńskiemu. Zob. *Działalność budowlana...*, s. 55.

⁵³ Do obowiązków Dyrekcji należało w szczególności: 1) składanie i przedstawianie Zarządowi planów gospodarczych, budżetów, etatów, kosztorysów itp.; 2) prowadzenie księgowości i kasowości FKW; 3) sporządzanie rocznego bilansu; 4) sprawowanie wszystkich czynności wykonawczych Zarządu FKW, wykonywanie jego uchwał i zarządzeń oraz przedstawianie Zarządowi periodycznych sprawozdań.

⁵⁴ Skład, zakres i sposób urzędowania Komisji Rewizyjnej oraz jej prawa i obowiązki określały przepisy Ministra Spraw Wojskowych, wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu. Wykonywanie kontroli przez Komisję Rewizyjną nie uszczuplało w niczym ustawowych uprawnień Najwyższej Izby Kontroli i praw regulaminowych Korpusu Kontrolerów (organu Ministra Spraw Wojskowych powołanego do kontroli administracji WP) w stosunku do działalności Zarządu FKW.

⁵⁵ Projekt przygotowany przez senackie Komisje: Prawniczą oraz Spraw Zagranicznych i Wojskowych, zakładał, że podatek kwaterunkowy będzie pobierany przez 10 lat (od 1 stycznia 1925 r. do 31 grudnia 1934 r.), co według obliczeń Ministerstwa Skarbu przyniosłoby około 200 mln zł. Zob. sprawozdanie stenograficzne z 82. posiedzenia Senatu z dnia 4 lutego 1925 r., ł. 30; Senat (1922–1927), druk nr 20, s. 7. W toku dyskusji w Senacie pojawiły się postulaty skrócenia tego okresu do lat 4 (senator Koerner, który wpięty zakwestionował celowość wprowadzenia podatku kwaterunkowego, podnosząc w szczególności, iż obciąża wyłączenie gminy miejskie; dowodził przy tym, iż na budowę kwater stałych wystarczy kwota 36 mln zł) bądź do 7 lat (senator ks. Maciejewicz). Z kolei senator Posner, podkreślając, iż proponowany podatek kwaterunkowy jest niesprawiedliwy i niesłuszny, domagał się finansowania budowy pomieszczeń na kwatery stałe z budżetu państwa. Zob. sprawozdanie stenograficzne z 83. posiedzenia Senatu z dnia 5 lutego 1925 r., ł. 11–17, 23–24, 39.

Podatkowi kwaterunkowemu podlegały zatem te same lokale i te same osoby, które były już obciążone komunalnym podatkiem od lokali⁵⁶ i państwowym podatkiem od lokali⁵⁷,

⁵⁶ Ustawa z dnia 17 grudnia 1921 r. o zasileniu finansów miejskich i o karach nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego (Dz.U. 1922, nr 2, poz. 6) ustanowiła na rzecz gmin miejskich podatek od lokali w miejscowościach byłego zaboru rosyjskiego, w których do końca 1919 r. istniał państwowy podatek mieszkaniowy, a także w Krakowie, Lwowie i tych miejscowościach byłego zaboru austriackiego, które „objęte były” przepisami: 1) ustawy z dnia 13 marca 1889 r. zaprowadzającej ustawę gminną dla miast [...] (Dz.u.kr. nr 24) (zob. *Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych opracowany przez J. Piwockiego*, t. 1, Lwów 1899, s. 406–433); 2) ustawy z dnia 3 lipca 1896 r. zaprowadzającej ustawę gminną dla miast nieobjętych ustawą z dnia 13 marca 1889 r., i znaczniejszych gmin w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim (Dz.u.kr. nr 51) (*ibidem*, s. 433–464). Nadto ustawa z dnia 17 grudnia 1921 r. upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych do zezwolenia na pobór podatku od lokali w miejscowościach byłego zaboru rosyjskiego, w których do końca 1919 r. nie istniał obowiązek opłacania państwowego podatku mieszkaniowego. Minister Spraw Wewnętrznych udzielił owego zezwolenia (zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Skarbu z dnia 29 kwietnia 1922 r. celem wykonania ustawy z dnia 17 grudnia 1921 r. o zasileniu finansów miejskich i o karach nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego, Dz.U. 1922, nr 34, poz. 294). Ustawa zawierała także upoważnienie dla Ministra Spraw Wewnętrznych do rozciągnięcia jej postanowień na obszar byłej dzielnicy pruskiej. Z tego upoważnienia Minister Spraw Wewnętrznych nie skorzystał. W byłej dzielnicy pruskiej komunalny podatek od lokali (ustanowiony ustawą z dnia 17 grudnia 1921 r.) wprowadziła ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. 1923, nr 94, poz. 747), która nadto objęła przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1921 r. (dotyczącymi ustanowienia w gminach miejskich podatku od lokali) wszystkie gminy wiejskie w całej Rzeczypospolitej. Podatkowi od lokali podlegały mieszkania, zakłady przemysłowo-handlowe lub inne „ubikacje”, bez względu na to, czy mieszkania lub „ubikacje” były wynajęte bądź oddane do użytku bezpłatnie, bądź znajdowały się w domu własnym. Podatkowi nie podlegały jednak: 1) pomieszczenia świątyn „otwartych dla ogółu poszczególnych wyznań”; 2) lokale zajmowane przez instytucje naukowe, oświatowe i dobroczynne, z wyjątkiem lokali odnajmowanych lub oddawanych przez te instytucje do użytkowania i przynoszących dochód; 3) lokale w domach nowo wybudowanych, nadbudowanych lub odbudowanych po dniu 1 stycznia 1919 r. – przez lat 10 od wprowadzenia lokatorów; 4) lokale: a) zajęte przez cudzoziemskich przedstawicieli dyplomatycznych, uwierzytelnionych przy Rządzie polskim, konsulów generalnych, konsulów i wicekonsulów i agentów konsularnych, będących „poddanymi” tego państwa, które ich mianowało, jeżeli z państwem tym Polska zawarła „konwencję co do spraw konsularnych” albo jeżeli przedstawiciele polscy w tych państwach korzystali z podobnych ulg, b) lokale służące „na potrzeby” tych poselstw, misji lub konsulatów. Podatek opłacały osoby fizyczne lub prawne, zajmujące lokale podlegające podatkowi, w terminach kwartalnych (1 stycznia, 1 kwietnia, 1 lipca i 1 października). Podatek mieli ściągać właściciele „realności” wraz z komornym i innymi „należytościami”. Za pobór podatku otrzymywali „odszkodowanie” w wysokości 5% od kwoty wpłaconej do kasy miejskiej. Podstawę wymiaru podatku stanowiło faktycznie płacone komorne. W przypadku lokalu czasowo niewynajętego lub zajętego przez właściciela domu bądź odstąpionego przezeń innej osobie do bezpłatnego użytkowania, podstawę wymiaru podatku stanowiła wartość czynszowa, określana w wysokości rocznego komornego, które było płacone za ten lokal (gdy był wynajmowany), lub według cen najmu podobnych lokali. Wartość czynszową określał magistrat przy pomocy powołanej w tym celu „komisji paryfikacyjnej”, którą tworzyli delegaci magistratu i właściciel lokalu, który miał prawo powołać (na swój koszt) rzeczoznawców. Wysokość podatku określała, na każdy rok podatkowy, „stosownie” do faktycznego komornego lub wartości czynszowej, „reprezentacja miejska” (rada miejska). Ustawa określiła jednak najniższą „normę” podatku na poziomie 25% faktycznego komornego lub wartości czynszowej. Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych rozszerzyła katalog zwolnień od podatku na wszystkie lokale zamieszkałe przez inwalidów (wdowy i sieroty po nich) pobierających rentę inwalidzką oraz emerytów pobierających wsparcia „na starość i niemoc”. Ustawa zawierała również ważne ograniczenie odnośnie do wysokości stopy podatku od lokali, stanowiąc, iż nie może ona przekraczać normy, którą na każdy rok podatkowy oznaczy Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu. W 1925 r. w m.st. Warszawie, a także w Bydgoszczy, Krakowie, Lwowie, Łodzi, Poznaniu i Wilnie nie mogła ona przekraczać 6%, a we wszystkich pozostałych gminach miejskich – 4,5% komornego z czerwca 1914 r., natomiast w 1926 r. – odpowiednio 5% oraz 4% (rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 listopada 1924 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie oznaczenia najwyższych norm podatku od lokali na rok 1925, Dz.U. 1924, nr 104, poz. 949; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 października 1925 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie oznaczenia najwyższych norm podatku od lokali na rok 1926 (Dz.U. 1925, nr 115, poz. 818)). Zob. szerzej: A. Witkowski, *Podatek od lokali w Polsce międzywojennej do 1936 r.*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2013, vol. 19, s. 331–335.

z tą różnicą, że katalog zwolnień od podatku kwaterunkowego poszerzono o lokale w budynkach stanowiących własność państwa i związków samorządowych, zajęte przez urzędy lub instytucje państwowe i samorządowe, oraz wszystkie nowo wzniesione budowle (przez 10 lat, licząc od dnia ukończenia budowy).

Inaczej jednak niż w komunalnym i państwowym podatku od lokali określono konstrukcję podstawy opodatkowania. Podstawę wymiaru podatku kwaterunkowego stanowiła bowiem w każdym roku: 1) dla lokali w nieruchomościach, względnie w ich częściach podlegających ustawie o ochronie lokatorów⁵⁸ – ogólna kwota komornego, względnie wartość czynszowa lokali nieoddanych w najem lub odstąpionych do bezpłatnego użytku⁵⁹; 2) dla lokali w nieruchomościach, względnie w ich częściach niepodlegających przepisom ustawy o ochronie lokatorów – pełne umowne komorne (czynsz) lub wartość czynszowa, o ile lokal nie był oddany w najem lub odstąpiony do bezpłatnego użytku.

Stopę podatku ustalono w wysokości 4% podstawy wymiaru⁶⁰. Płatny był (analogicznie jak komunalny oraz państwowy podatek od lokali) w ciągu miesięcy: stycznia, kwietnia,

⁵⁷ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1925 r. o rozbudowie miast (Dz.U. 1925, nr 51, poz. 346), proklamując akcję „zapobieżenia brakowi mieszkań” w gminach miejskich, w których „ruch budowlany jest w zastoju”, wyznaczyła magistratom szereg zadań w celu „poprawy stosunków mieszkaniowych”. Jednocześnie wskazała „środki” dla osiągnięcia owego celu, wśród których przewidziano wpływy z Państwowego Funduszu Rozbudowy Miast. Do głównych źródeł jego dochodów ustawa zaliczyła m.in. (ustanowiony przezeń) państwowy podatek od lokali. Pobierano go na obszarze gmin miejskich od wszelkiego rodzaju lokali podlegających ustawie z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. 1923, nr 94, poz. 747). Wolne od podatku były lokale, które korzystały ze zwolnienia od opodatkowania komunalnym podatkiem od lokali, a także lokale czasowo niezamieszkałe lub nieużytkowane na cele przemysłowe, handlowe itp. (rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 25 maja 1925 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Spraw Wewnętrznych i Robót Publicznych w sprawie wymiaru i poboru państwowego podatku od lokali i od placów niezabudowanych, w celu wykonania artykułu 18 ustawy z dnia 29 kwietnia 1925 r. o rozbudowie miast, Dz.U. 1925, nr 57, poz. 407). Podstawę wymiaru państwowego podatku od lokali stanowiło (analogicznie jak w komunalnym podatku od lokali) przedwojenne komorne, płacone w czerwcu 1914 r., względnie wartość czynszowa z czerwca 1914 r. lokali nieoddanych wówczas w najem lub odstąpionych do bezpłatnego użytku. Stopa państwowego podatku od lokali wynosiła 6% podstawy wymiaru. Był on płatny w tych samych terminach co komunalny podatek od lokali. Do zapłaty podatku obowiązane były osoby fizyczne i prawne zajmujące lokale podlegające opodatkowaniu. Państwowy podatek od lokali obowiązane były wymierzać i ściągać organy związków komunalnych miejskich. Za czynności związane z jego wymiarem, poborem i ściąganiem przyznano gminom „odszkodowanie” w wysokości 3% sum wpłaconych (wraz z karami i odsetkami za zwłokę). Wpływy z tego źródła miały zaś wnosić do kas skarbowych co miesiąc, w ciągu 10 pierwszych dni każdego miesiąca. W razie niewypełnienia tego obowiązku, izba skarbową była władna wstrzymać opieszalym związkom komunalnym wypłatę odpowiedniej części ich udziału w podatkach państwowych lub należnych im dodatków do podatków państwowych.

⁵⁸ Ustawa z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie lokatorów (Dz.U. 1924, nr 39, poz. 406).

⁵⁹ Ogólna kwota komornego bądź wartość czynszowa lokalu ustalone były w myśl rygorów ustawy z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie lokatorów (z wyłączeniem opłat dodatkowych przewidzianych w art. 7 i 8). Za podstawę do oznaczenia wysokości komornego miało służyć komorne płacone w czerwcu 1914 r. („podstawowe komorne”). Wysokość komornego za dane pomieszczenie wahała się (w zależności od jego wielkości i rodzaju) od 5% do 50% „podstawowego komornego”. Owe stawki miały wzrastać co kwartał o 4% (od 1 lipca 1924 r. do 1 stycznia 1925 r.), a następnie o 6% podstawowego komornego, aż do momentu, gdy komorne osiągnie 100% „podstawowego komornego”. Suma komornego obliczona w rublach, markach niemieckich lub koronach austriacko-węgierskich miała być przeliczona na złote według podanego „klucza”.

⁶⁰ Proponując taką wysokość stopy procentowej, senackie Komisje: Prawnicza oraz Spraw Zagranicznych i Wojskowych, podkreślały, że wynika ona z przyjęcia zasady, iż podatkowi kwaterunkowemu powinny podlegać wszystkie lokale, bez względu na ich wielkość. Zwolnienie od podatku lokali mniejszych (stanowiły około 80% wszystkich lokali) sprawiłoby, iż osiągnięte zeń przychody nie wystarczyłyby na realizację celów określonych w ustawie i oznaczałoby to konieczność znacznego podniesienia stopy podatkowej. Zob. sprawozdanie stenograficzne z 82. posiedzenia Senatu z dnia 4 lutego 1925 r., ł. 32.

lipca i października każdego roku, w ratach kwartalnych „z dołu”. Do zapłaty podatku obowiązane były osoby fizyczne i prawne zajmujące lokal podlegający opodatkowaniu.

Wymierzanie i ściąganie podatku kwaterunkowego należało do organów związków samorządowych, które zobowiązane były przekazywać FKW (w terminie najpóźniej do 6 tygodni po upływie każdego kwartału) należne mu wpływy podatkowe. W razie niedotrzymania tego terminu Ministrowi Skarbu przysługiwało prawo wstrzymania (na wniosek zarządu FKW) wypłaty związkom samorządowym ich udziału w podatkach państwowych oraz należnych im dodatków samorządowych.

Sytuacja, w której te same lokale i te same osoby obciążone były (według niemal tych samych zasad) trzema podatkami (w łącznej wysokości do 15% komornego), spotkała się z protestami i propozycjami zmian wniesionymi przez kluby poselskie⁶¹, a trwała do czasu uchwalenia w dniu 2 sierpnia 1926 r. ustawy o podatku od lokali⁶², który (zastępując dotychczasowe) miał być pobierany od 1 sierpnia 1926 r. na rzecz gmin miejskich oraz (do 31 grudnia 1933 r.) na rzecz Państwowego Funduszu Rozbudowy Miast i FKW.

Z dniem 1 sierpnia 1926 r. straciły zatem moc obowiązującą odpowiednie przepisy ustaw: z dnia 17 grudnia 1921 r. o zasileniu finansów miejskich, z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, z dnia 29 kwietnia 1925 r. o rozbudowie miast oraz z dnia 15 lipca 1925 r. o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju. W dniu 29 grudnia 1926 r. wydano rozporządzenie wykonawcze do ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o podatku od lokali⁶³.

Podatkowi od lokali podlegały na obszarze gmin miejskich „wszelkiego rodzaju lokale” (mieszkania, pomieszczenia przemysłowe, handlowe i inne) wraz z należącymi do nich zabudowaniami gospodarczymi, ogrodami, piwnicami, składami itp. Podatek był pobierany bez względu na to, czy lokal podlegający podatkowi zajęty był przez właściciela w domu własnym czy też został wynajęty lub bezpłatnie oddany do użytku osobom trzecim.

Szeroko zakreślony przedmiot podatku łączył się z licznymi zwolnieniami o charakterze przedmiotowym i podmiotowym.

Do zapłaty podatku zobowiązane były osoby fizyczne i prawne zajmujące lokale (lokatorzy główni).

Podstawę wymiaru podatku stanowiło roczne przedwojenne komorne, płacone w czerwcu 1914 r. (przerachowane na złote, według „klucza” określonego w art. 6 pkt 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie lokatorów), względnie wartość czynszowa z czerwca 1914 r. lokali nieoddawanych wówczas w najem lub odstąpionych do bezpłatnego użytku (przerachowana w ten sam sposób).

Od tej reguły nie przewidziano żadnych wyjątków. Należało zatem ją stosować także w odniesieniu do lokali, które nie podlegały przepisom ustawy o ochronie lokatorów i były wynajmowane za komornym, którego wysokość określono w umowie. Dla obliczenia podatku

⁶¹ Sejm (1922–1927), druki nr 2100, 2130, 2131, 2132, 2142.

⁶² Dz.U. 1926, nr 94, poz. 550.

⁶³ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 29 grudnia 1926 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wewnętrznych i Spraw Wojskowych w celu wykonania ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o podatku od lokali (Dz.U. 1927, nr 12, poz. 95).

od lokali w tych przypadkach trzeba było jednak ustalać komorne, jakie mogłoby być płacone w czerwcu 1914 r.⁶⁴

Stopa podatku wynosiła ogółem 8% podstawy wymiaru, z czego 4% przypadało na rzecz odnośnych gmin miejskich, a po 2% – na rzecz Państwowego Funduszu Rozbudowy Miast oraz FKW (do 31 lipca 1933 r.)⁶⁵.

Podatek płatny był w ciągu miesięcy: lutego, maja, sierpnia i listopada każdego roku, w równych ratach kwartalnych.

Wymierzanie i ściąganie podatku bezpośrednio od lokatorów powierzono organom związków komunalnych.

Wpływy z podatku przypadające na rzecz FKW (oraz Państwowego Funduszu Rozbudowy Miast) organy związków komunalnych były zobowiązane wnosić do kas skarbowych oddzielnie, co miesiąc. Podtrzymano dotychczasowe rozwiązanie, że w razie niedopełnienia tego obowiązku przysługuje Ministrowi Skarbu prawo wstrzymania wypłaty związkom komunalnym odpowiedniej części ich udziałów w podatkach państwowych lub należnych im dodatków do podatków państwowych.

Z dniem 1 stycznia 1932 r. weszła w życie ustawa w sprawie zmiany ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o podatku od lokali⁶⁶. Wprowadzone zmiany dotyczyły w szczególności konstrukcji podstawy opodatkowania, którą tym razem określono odmiennie dla lokali podlegających ustawie z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie lokatorów oraz dla wszystkich innych lokali.

W pierwszym przypadku podstawę wymiaru podatku stanowiło – jak do tej pory – komorne, względnie wartość czynszowa, obliczone zgodnie z art. 6 pkt 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie lokatorów.

Dla wszystkich innych lokali podstawę wymiaru podatku stanowiło komorne z roku poprzedzającego. Gdy w roku poprzedzającym rok podatkowy lokal nie był wynajęty bądź był zajmowany bezpłatnie przez osobę obowiązującą do zapłacenia podatku, podstawą wymiaru podatku była wartość czynszowa, obliczana w wysokości komornego, jakie by uzyskano w razie wynajęcia lokalu, uwzględniając położenie budynku, jego przeznaczenie, wielkość lokalu, jego „urządzenia” oraz „inne okoliczności” mające wpływ na wysokość komornego.

Okres zasilania FKW częścią wpływów z podatku od lokali przedłużono do 31 grudnia 1942 r. (po tym terminie miały trafiać do Państwowego Funduszu Rozbudowy Miast).

⁶⁴ W. Wierzchowski (*Podatek od lokali*, [w:] *Kalendarz Skarbowy na 1939 rok*, Warszawa 1939, s. 943) określił zasadę wymierzania podatku dla wszystkich lokali według komornego z czerwca 1914 r. jako „nieżyciową i niewytrzymującą żadnej krytyki”. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o podatku od lokali (wniesionego do Sejmu w dniu 14 stycznia 1926 r.) czytamy natomiast, że za wprowadzeniem tej zmiany przemawiają również względy „równomierności” opodatkowania, aby lokator zamieszkały w nieruchomości podlegającej ustawie o ochronie lokatorów traktowany był pod względem obciążenia podatkiem od lokali na równi z lokatorem z nieruchomości nieobjętej ową ustawą (tym bardziej, że płacił on większe komorne). Zob. Sejm (1922–1927), druk nr 2270.

⁶⁵ W sprawozdaniu Komisji Skarbowej o rządowym projekcie ustawy o podatku od lokali wśród wniosków mniejszości znalazła się propozycja posła Badziana, aby stopa podatku wynosiła 6% podstawy opodatkowania, z czego 2% miało przypadać na rzecz odnośnych gmin miejskich, 3% na rzecz Państwowego Funduszu Rozbudowy Miast, a 1% na rzecz FKW. Zob. Sejm (1922–1927), druk nr 2142. Z uzasadnienia do rządowego projektu ustawy o podatku od lokali (wniesionego do Sejmu w dniu 14 stycznia 1926 r.) dowiadujemy się, iż Rząd spodziewał się owych wpływów na rzecz FKW w wysokości 7 mln zł (*ibidem*).

⁶⁶ Ustawa z dnia 17 grudnia 1931 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o podatku od lokali (Dz.U. 1931, nr 112, poz. 879).

Zróznicowano jednolitą do tej pory stopę podatku. Dla lokali jedno-, dwu- i trzyizbowych wynosiła ona (jak dotąd) 8% podstawy wymiaru, z czego 4% przypadało na rzecz odnośnych miast, 2% na rzecz Państwowego Funduszu Rozbudowy Miast i 2% na rzecz FKW. Z kolei dla lokali czteroizbowych i większych stopa podatku wynosiła 12% podstawy wymiaru, z czego 4% przypadało na rzecz odnośnych miast, 5,5% na rzecz Państwowego Funduszu Rozwoju Miast, a 2,5% na rzecz FKW.

Od lipca 1933 r. wymiar i pobór podatku od lokali należał do urzędów skarbowych. Zmianę wymusił fakt, że niektóre miasta przekazywały zebrane kwoty z tytułu podatku od lokali do kas skarbowych ze znacznym opóźnieniem bądź zupełnie zaniechały tego obowiązku (ze względu na silny spadek swych dochodów⁶⁷). W 1933 r. owe zaległości wyniosły około 6 mln zł⁶⁸.

W dniu 9 sierpnia 1934 r. został ogłoszony tekst jednolity ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o podatku od lokali⁶⁹, a 14 września 1934 r. Minister Skarbu wydał nowe rozporządzenie wykonawcze, które uchyliło i zastąpiło dotychczasowe z dnia 29 grudnia 1926 r.⁷⁰

Z dniem 1 stycznia 1936 r. wszedł w życie dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 listopada 1935 r. o podatku od lokali⁷¹ (w miejsce uchylonej ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o podatku od lokali).

Przedmiot podatku został określony, jak do tej pory, bardzo szeroko. Podlegały mu bowiem „wszelkiego rodzaju lokale na obszarze gmin miejskich”. W myśl rozporządzenia wykonawczego z dnia 20 kwietnia 1936 r. były nimi wszelkiego rodzaju pomieszczenia mieszkalne, handlowe, biurowe i inne, wraz z należącymi do nich zabudowaniami gospodarczymi, piwnicami, składami itp., które były bądź wynajmowane, bądź oddawane do bezpłatnego używania, bądź też zajmowane w budynku własnym.

Tak unormowany przedmiot podatku łączył się ze zwolnieniami od opodatkowania (czasowymi lub stałymi), ustanowionymi głównie ze względu na przeznaczenie lokalu bądź podmiot je zajmujący.

Podstawę wymiaru podatku (na każdy rok dwuletniego okresu podatkowego) stanowiło „faktyczne komorne” z roku poprzedzającego okres podatkowy. Rozumiano przezeń komorne, które najemca obowiązany był płacić wynajmującemu⁷².

⁶⁷ W roku budżetowym 1928/29 związki samorządowe osiągnęły najwyższy w dwudziestolecu międzywojennym poziom dochodów (1 179 000 000 zł) i wydatków (1 176 000 000 zł). Od roku 1930/31 następował ich sukcesywny, silny spadek. W roku budżetowym 1932/33 związki samorządowe uzyskały najniższe dochody (645 mln zł), a ich wydatki zeszły do najniższego poziomu w roku 1933/34 (660 mln zł). Zob. A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971, s. 186.

⁶⁸ *Domy mieszkalne...*, s. 32.

⁶⁹ Dz.U. 1934, nr 76, poz. 718. Uwzględniono w nim m.in. zmiany wynikające z wejścia w życie ustawy z dnia 24 marca 1933 r. o ulgach dla nowowznoszonych budowli (Dz.U. 1933, nr 22, poz. 173), która uchyliła i zastąpiła dotychczasowe rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 września 1930 r. o ulgach podatkowych dla nowowznoszonych budowli (Dz.U. 1930, nr 64, poz. 508).

⁷⁰ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 14 września 1934 r. w sprawie wykonania ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o podatku od lokali (Dz.U. 1934, nr 85, poz. 772).

⁷¹ Dz.U. 1935, nr 82, poz. 505. Dopelniło go rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 20 kwietnia 1936 r. o wykonaniu dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 listopada 1935 r. o podatku od lokali (Dz.U. 1936, nr 33, poz. 258).

⁷² Jeżeli lokator, oprócz komornego (wyrażonego w określonej kwocie), zobowiązał się z tytułu najmu jeszcze do innych świadczeń (w gotówce, w naturze, pracy lub innej formie) jednorazowych lub powtarzających się, to do sumy komornego należało doliczyć wartość owych świadczeń, wykonanych w ciągu roku poprzedzającego rok podatkowy. Z kolei jeśli lokal został wynajęty z dodatkowymi świadczeniami ze strony właściciela budynku

Dla lokali niezajętych lub zajmowanych bezpłatnie w roku poprzedzającym rok podatkowy podstawę wymiaru podatku stanowiła „wartość czynszowa” z roku poprzedzającego okres podatkowy. Obliczało się ją w wysokości komornego, jakie by uzyskano w razie wynajęcia lokalu, uwzględniając położenie budynku i jego przeznaczenie, wielkość lokalu, jego „urządzenia” oraz „inne okoliczności” mające wpływ na wysokość komornego.

Podatek obliczany był według dwóch stawek podatkowych: 8% podstawy wymiaru – dla lokali jedno-, dwu- i trzyizbowych, oraz 12% podstawy wymiaru – dla lokali czteroizbowych i większych.

Podatek wymierzany był na okresy dwuletnie, oddzielnie na każdy rok okresu podatkowego, lecz w tej samej wysokości (po raz pierwszy na lata 1936 i 1937). Jeżeli w pierwszym roku dwuletniego okresu wymiarowego nastąpiły zmiany w wysokości komornego lub wartości czynszowej (zwyżka lub niżka) przekraczające 10% wysokości ustalonej podstawy wymiaru, wówczas należało poddać odpowiedniej korekcie wysokość wymiaru podatku na drugi rok (tego samego okresu wymiarowego).

W szczególnym trybie obliczano wysokość podstawy wymiaru podatku na okres 1936–1937 od lokali objętych art. 1 ust. [1] i art. 2 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 listopada 1935 r. w sprawie obniżenia komornego oraz zmiany ustawy o ochronie lokatorów⁷³. Stanowiło ją bowiem dwunastokrotne komorne za grudzień 1935 r.

Podatek wymierzany był na okresy dwuletnie, ale płatny był za każdy rok, w dwóch równych ratach półrocznych: do 30 kwietnia (za pierwsze półrocze) i do 31 października (za drugie półrocze).

Wpływy z podatku od lokali otrzymywały: gminy miejskie (40%), Państwowy Fundusz Rozbudowy Miast (34%), FKW (23%) oraz Skarb Państwa (3% za czynności związane z wymiarem i poborem podatku)⁷⁴.

DZIAŁALNOŚĆ FUNDUSZU KWATERUNKU WOJSKOWEGO

W pierwszym roku działalności (1927–1928) FKW osiągnął przychody w wysokości 28,5 mln zł, z czego 18,2 mln zł pochodziło z należnej mu części wpływów z podatku od lokali, a 10 mln – z zaciągniętej pożyczki. Na wzniesienie nowych budowli przeznaczono w tym czasie 32,8 mln zł⁷⁵.

(umeblowanie, opał, oświetlenie, obsługa itp.), wówczas od sumy umówionego komornego potrącano ich wartość (o ile zostały uwzględnione w wysokości komornego). Gdy zaś lokator opłacał tylko część komornego, a pozostałą część opłacał za niego „służbodawca” lub inna osoba, wtedy za podstawę wymiaru przyjmowano sumę komornego należnego właścicielowi budynku. W przypadku opodatkowania części lokalu za podstawę wymiaru przyjmowano odpowiednią część komornego należnego za cały lokal.

⁷³ Dz.U. 1935, nr 82, poz. 504. Dekret obniżył (na okres od 1 grudnia 1935 r. do 30 listopada 1937 r.) „podstawowe” komorne za mieszkania i lokale podlegające ustawie o ochronie lokatorów według następujących zasad: 1) dla mieszkań trzyizbowych (dwupokojowych) i mniejszych – o 15%; 2) dla mieszkań większych oraz lokali przemysłowych i handlowych – o 10%. W analogiczny sposób obniżono komorne za mieszkania w budynkach niepodlegających ustawie o ochronie lokatorów, a należących do Skarbu Państwa, banków państwowych, związków samorządu terytorialnego, zakładów ubezpieczeń społecznych oraz innych instytucji prawa publicznego.

⁷⁴ Zob. szerzej: A. Witkowski, *Podatek od lokali w Polsce w latach 1944–1950*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2011, vol. 10, s. 193–200.

⁷⁵ *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, Warszawa 1939, s. 390. W pierwszej kolejności przystąpiono do budowy domów mieszkalnych w garnizonach kresowych (w szczególności w Mołodecznie, Krasnem, Nowej Wilejce,

W latach 1934–1938 przychody FKW kształtowały się (w mln zł) na poziomie: 23,5 (1934 r.), 19,3 (1935 r.), 17,6 (1936 r.), 22,5 (1937 r.), 33,1 (1938 r.)⁷⁶. Na nowe budowle przeznaczono (w mln zł): 15,5 (1934 r.), 17,3 (1935 r.), 12,7 (1936 r.), 16,8 (1937 r.), 30,6 (1938 r.).

Przychody FKW na rok 1939 zaplanowano w wysokości 27,9 mln zł (w tym 9 mln zł miało pochodzić z należnej części wpływów z podatku od lokali⁷⁷), a na nowe budowle zamierzano przeznaczyć 21 mln zł⁷⁸.

Z tytułu należnej części podatku od lokali na konto FKW wpłynęło do końca 1938 r. 114 174 378,95 zł. Wpłaty w poszczególnych latach kształtowały się następująco: 8 053 243,70 zł (1925–1927), 10 129 791,10 zł (1928 r.), 10 507 999,35 zł (1929 r.), 10 340 716,90 zł (1930 r.), 8 338 521,02 zł (1931 r.), 9 067 538,49 zł (1932), 9 588 304,76 zł (1933 r.), 10 839 917,28 zł (1934 r.), 8 290 783,47 zł (1935 r.), 8 206 598,85 zł (1936 r.), 9 710 964,34 zł (1937 r.), 11 100 000 zł (1938 r.)⁷⁹.

W latach 1927–1937 FKW wybudował w 111 miejscowościach 355 budynków mieszkalnych, kosztem 98 713 425,99 zł. W połowie 1938 r. w trakcie realizacji było (w 51 miejscowościach) 76 domów mieszkalnych⁸⁰.

Łączna kubatura budynków mieszkalnych wykonanych w latach 1927–1937 wyniosła 3 312 854 m³. Było w nich 3047 mieszkań dla oficerów i 4287 dla żonatych podoficerów.

Chełmie, Włodzimierzu Wołyńskim, Baranowiczach i Białej Podlaskiej). Bezwzględnie zabrano się także za budowę domów w Radomiu, Częstochowie i Gdyni. Nadto FKW przejął od władz wojskowych rozpoczęte budowy (zaawansowane średnio w 40%) budynków mieszkalnych we Lwowie, Skniłowie, Tarnopolu, Trembowli, Sandomierzu, Warszawie, Poznaniu, Rakowicach (pod Krakowem), Kaliszu, Lublinie, Częstochowie, Folanach (pod Grodnem), Dęblinie, Stanisławowie, Baranowiczach i Staszowie. Wszystkie budowle rozpoczęte w 1927 r. były gotowe do zamieszkania w 1928 r. Ogółem ukończono wtedy 87 obiektów z 1036 mieszkaniami, złożonymi łącznie z 3330 izb. Zob. *Działalność budowlana...*, s. 55–56. Akcja budowlana FKW wpłynęła znacząco także na zmniejszenie liczby bezrobotnych. Przykładowo od 1927 r. do połowy 1934 r. na samych budowach prowadzonych przez FKW zatrudnionych było rocznie przeciętnie około 6 tys. robotników (nie licząc osób zatrudnionych w działach przemysłu z budową związanych, a więc w cegielniach, hutach, stolarniach itp.). *Domy mieszkalne...*, s. 11.

⁷⁶ Kwoty te obejmują także wpłaty (nieobjęte budżetem) na tzw. budowle zlecone, których nie przewidywała ustawa z dnia 15 lipca 1925 r. o kwaterunku wojska w czasie pokoju. W pierwszym okresie swej działalności FKW ograniczył się jedynie do budowy domów mieszkalnych dla osób wojskowych. Rychło jednak okazało się, że posiadając osobowość prawną (a nie miały jej urzędy państwowe), FKW jest potrzebny dla realizacji również tych państwowych zamierzeń budowlanych, które mogły być sfinansowane tylko drogą kredytowania. W ten sposób FKW faktycznie rozszerzył zakres swej działalności zaczął bowiem budować budynki dla Ministerstwa Spraw Wojskowych służące celom innym niż mieszkalne. Później cywilne władze państwowe zwróciły się do Ministra Spraw Wojskowych, aby zezwolił na budowę przez FKW pilnie potrzebnych obiektów na pomieszczenia dla władz i urzędów. Owe przedsięwzięcia inwestycyjne (realizowane za zezwoleniem także Ministra Skarbu) finansowane były ze środków otrzymywanych (z odpowiednimi gwarancjami) za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. Wpłaty na te „roboty zlecone” (w latach 1934–1938) wyniosły (w mln zł): 10,5 (1934 r.), 4,8 (1935 r.), 7 (1936 r.), 10,3 (1937 r.), 19,4 (1938 r.). W 1939 r. miały osiągnąć 16,5 mln zł. Zob. *Mały Rocznik Statystyczny...*, s. 390. W ten sposób do końca 1937 r. wzniesiono 75 budynków (tzw. zleconych) o kubaturze 949 410 m³, których koszt wyniósł około 50 mln zł. Zob. *Sprawozdanie Funduszu...*, s. XIII.

⁷⁷ Ustawa skarbowa z dnia 29 marca 1939 r. na okres od 1 kwietnia 1939 r. do 31 marca 1940 r. (Dz.U. 1939, nr 27, poz. 177).

⁷⁸ *Mały Rocznik Statystyczny...*, s. 390.

⁷⁹ *Sprawozdanie Funduszu...*, s. XIX; *Mały Rocznik Statystyczny...*, s. 390.

⁸⁰ *Sprawozdanie Funduszu...*, s. XXV, 1–14.

Zamieszkiwało w nich 36 670 osób⁸¹. W 1938 r. w budowie pozostawały 733 mieszkania „oficerskie” i 844 mieszkania „podoficerskie”⁸².

Jak pamiętamy, różnicę pomiędzy wynagrodzeniem przekazywanym gminie przez Skarb Państwa a faktycznie płaconym przez gminy za wynajmowane przez nie pomieszczenia na kwatery dla oficerów i żonatych podoficerów zawodowych ponosili w równych częściach (po jednej trzeciej) gmina, Skarb Państwa oraz FKW. Wysokość tych dopłat ze strony FKW dochodziła do sumy miliona zł rocznie⁸³.

Koszty utrzymania administracji FKW kształtowały się w powyższych latach w granicach od 0,3 do 0,6 mln zł⁸⁴.

PODSUMOWANIE

Ostatni z aktów prawnych z lat 1919–1922, które stwarzały możliwość pozyskiwania pomieszczeń na kwatery dla wojska, także poprzez rekwizycję mieszkań prywatnych, utracił moc obowiązującą w 1923 r.

Na terenach byłych zaborów obowiązywały formalnie ustawy o kwaterunku wojska pochodzące od państw zaborczych, które ustalały odmienne normy i zasady zakwaterowania oraz nie przystawały już do odmienionych warunków społeczno-gospodarczych. Ten stan rzeczy wpływał szkodliwie zwłaszcza na system wyszkolenia i sposoby zaopatrzenia armii, ściśle wiążące się z jej zakwaterowaniem.

W tej sytuacji uchwalenie ustawy ustanawiającej jednolite normy i zasady zakwaterowania wojska w czasie pokoju należało do pilnych prac ustawodawczych.

Projekt ustawy o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju uchwalony przez Radę Ministrów, a następnie przyjęty w trzecim czytaniu przez Sejm (25 listopada 1925 r.), przewidywał w szczególności możliwość zajmowania (za wynagrodzeniem) pomieszczeń prywatnych na kwatery stałe dla oficerów i żonatych podoficerów zawodowych w sytuacji, gdy inne (wskazane w ustawie) sposoby pozyskania pomieszczeń na ten cel nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

Rozwiązanie to spotkało się z silnymi niepokojami społecznymi, związanymi z niezwykle przykrymi doświadczeniami ze stosowania aktów prawnych z 1919 r. zakładających możliwość rekwirowania mieszkań, ich części bądź całych budynków: 1) na potrzeby urzędów państwowych; 2) dla oficerów i urzędników wojskowych; 3) bezpośrednio lub pośrednio potrzebnych dla celów obrony państwa; 4) dla osób, które „dla wykonywania obowiązku publicznego w danej gminie mieszkać muszą” oraz urzędów państwowych, które „w inny sposób nie mogły ich uzyskać”; 5) dla robotników zatrudnionych przy robotach publicznych.

Senat, sprzeciwiając się możliwości zajmowania (za wynagrodzeniem) pomieszczeń prywatnych na kwatery stałe dla oficerów i żonatych podoficerów zawodowych, opowiedział

⁸¹ Z tytułu opłat za kwatery wzniesione przez FKW (ściąganych od oficerów i żonatych podoficerów) wpłynęło w 1932 r. 1,6 mln zł. Zob. I. Weinfeld, *op. cit.*, s. 67. Szacowano, iż w 1938 r. ów roczny czynsz wyniesie około 2,3 mln zł. Zob. *Sprawozdanie Funduszu...*, s. XIX.

⁸² *Ibidem*, s. 26–29, 36. Średnia cena izby w budynku „oficerskim” (w latach 1927–1927) wahała się od 7429 zł (1930 r.) do 4213 (1936 r.), a średnia cena izby w budynku „podoficerskim”: od 6027 zł (1930 r.) do 3055 zł (1935 r.). *Ibidem*, s. 33, 39.

⁸³ *Ibidem*, s. XIX.

⁸⁴ *Mały Rocznik Statystyczny...*, s. 390.

się za wznoszeniem, utrzymaniem i konserwacją budynków mieszkalnych przeznaczonych na kwatery stałe dla wojska przez specjalnie utworzony w tym celu FKW. Zaproponował jednocześnie zapewnienie mu stabilnych i wydajnych dochodów, wśród których zasadniczą rolę odgrywały dochody z podatku kwaterunkowego, zastąpione w 1926 r. udziałem w dochodach z podatku od lokali (do końca 1938 r. wyniósł on przeszło 114 mln zł).

Stworzenie funduszu celowego mającego zaradzić brakom pomieszczeń na kwatery dla oficerów i żonaty podoficerów w miejscowościach „stałej dyslokacji pokojowej” wojska, oznaczało trwałe zabezpieczenie środków na finansowanie budowy mieszkań na ten cel i uniezależnienie realizacji tego zadania od wyników corocznych debat nad projektem budżetu państwa.

Rozwiązanie to, w połączeniu z upoważnieniem FKW do zaciągnięcia (za poręką Rządu) pożyczki do wysokości 140 mln zł, pozwoliło FKW rozwinąć stosunkowo szeroko zakrojoną działalność budowlaną, która zaowocowała (w latach 1927–1937) 7334 mieszkaniami dla oficerów i żonaty podoficerów (w 1938 r. pozostawało w budowie 1577 mieszkań).

Status prawny (a zwłaszcza posiadanie osobowości prawnej) i sprawność organizacyjna FKW sprawiły, że wbrew postanowieniom ustawy Minister Spraw Wojskowych (w porozumieniu z Ministrem Skarbu) powierzał FKW realizację także tych państwowych zamierzeń budowlanych, które mogły być sfinansowane tylko drogą kredytowania. W ten sposób FKW faktycznie rozszerzył zakres swej działalności, zaczął bowiem budować budynki dla Ministerstwa Spraw Wojskowych, służące celom innym niż mieszkalne. Później cywilne władze państwowe zwróciły się do Ministra Spraw Wojskowych, aby zezwolił na budowę przez FKW pilnie potrzebnych obiektów na pomieszczenia dla władz i urzędów. W ten sposób do końca 1937 r. wzniesiono 75 budynków (tzw. zleconych), których koszt wyniósł około 50 mln zł.

Formalna likwidacja FKW nastąpiła w 1949 r.⁸⁵ Cały majątek FKW wraz z wszelkimi prawami i obowiązkami przeszedł na własność Skarbu Państwa, pod zarząd Ministerstwa Obrony Narodowej. Ustawy z dnia 15 lipca 1925 r. o zakwaterowaniu wojska i marynarki wojennej oraz z dnia 23 marca 1929 r. o przekazywaniu na własność Funduszowi Kwaterunku Wojskowego nieruchomości państwowych uchylła ustawa z dnia 27 kwietnia 1951 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych⁸⁶.

⁸⁵ Uchwała Rady Ministrów z dnia 30 maja 1949 r. w sprawie likwidacji Funduszu Kwaterunku Wojskowego jako osoby prawnej (M.P. 1949, nr 36, poz. 512).

⁸⁶ Dz.U. 1951, nr 26, poz. 194. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy podkreślono, iż stosowanie ustawy z 1925 r. „stworzonej we wręcz przeciwstawnych warunkach ustrojowych i gospodarczych, jest niemożliwe”, tym bardziej że zniesiono FKW, a we wszystkich większych miejscowościach wprowadzono publiczną gospodarkę lokalami. Zob. Sejm Ustawodawczy (1947–1952), druk nr 919, s. 19. Dekret z dnia 21 grudnia 1946 r. o publicznej gospodarce lokalami (Dz.U. 1946, nr 4, poz. 27) stanowił w szczególności, iż w miastach i osiedlach, objętych publiczną gospodarką mieszkaniami, samodzielne mieszkania i pomieszczenia sublokatorskie mogą zajmować tylko osoby mające prawo uzyskania przydziału mieszkania lub pomieszczenia sublokatorskiego (osoby, których zawód, wykonywana praca lub zajmowane stanowisko wymagało zamieszkania w danym mieście). Zaliczono do nich m.in. „wojskowych oddziałów stacjonujących w mieście (osiedlu)”. Przydział mieszkania wydawała „władza kwaterunkowa”. Gospodarka mieszkaniowa została poddana całkowicie kontroli państwa, które stało się dysponentem lokali mieszkalnych w budynkach stanowiących własność prywatną, dokonywało przydziału mieszkań, regulowało wysokość czynszu, określało normy zaludnienia, zapewniało najemcy szczególną ochronę oraz odpowiadało za rozwój budownictwa mieszkaniowego. Zob. A. Fermus-Bobowiec, *Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 1944–1956*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, vol. 18(2), s. 245–246.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Domy mieszkalne Funduszu Kwaterunku Wojskowego. Sprawozdanie 1930–1933*, Warszawa 1934.
- Działalność budowlana Funduszu Kwaterunku Wojskowego*, „Architektura i Budownictwo” 1929, nr 2–3.
- Fermus-Bobowiec A., *Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 1944–1956*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, vol. 18(2), DOI: <https://doi.org/10.15290/mhi.2019.18.02.11>.
- Mały Rocznik Statystyczny 1939*, Warszawa 1939.
- Sprawozdanie Funduszu Kwaterunku Wojskowego 1927–1937*, Warszawa 1938.
- Weinfeld I., *Skarbowość polska*, Warszawa 1934.
- Witkowski A., *Podatek od lokali w Polsce w latach 1944–1950*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2011, vol. 10, DOI: <https://doi.org/10.15290/mhi.2011.10.11>.
- Witkowski A., *Podatek od lokali w Polsce międzywojennej do 1936 r.*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2013, vol. 19.
- Wierzchowski W., *Podatek od lokali*, [w:] *Kalendarz Skarbowy na 1939 rok*, Warszawa 1939.
- Zawadzki A.W., *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971.
- Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych opracowany przez J. Piwockiego*, t. 1, Lwów 1899.

ŹRÓDŁA SEJMOWE

- Sejm (1922–1927), druk nr 992, 1209, 1531, 2100, 2130, 2131, 2132, 2142, 2270.
- Sejm Ustawodawczy (1919–1922), druk nr 235, 1686, 2667, 2791.
- Sejm Ustawodawczy (1947–1952), druk nr 919.
- Senat (1922–1927), druk nr 20.
- Sprawozdanie stenograficzne ze 102. posiedzenia Sejmu w dniu 22 lutego 1924 r.
- Sprawozdanie stenograficzne ze 121. posiedzenia Sejmu w dniu 23 maja 1924 r.
- Sprawozdanie stenograficzne ze 123. posiedzenia Sejmu w dniu 3 czerwca 1924 r.
- Sprawozdanie stenograficzne ze 163. posiedzenia Sejmu w dniu 25 listopada 1924 r.
- Sprawozdanie stenograficzne z 235. posiedzenia Sejmu w dniu 15 lipca 1925 r.
- Sprawozdanie stenograficzne z 79. posiedzenia Senatu z dnia 19 grudnia 1924 r.
- Sprawozdanie stenograficzne z 82. posiedzenia Senatu z dnia 28 lutego 1925 r.
- Sprawozdanie stenograficzne z 83. posiedzenia Senatu z dnia 5 lutego 1925 r.
- Sprawozdanie stenograficzne z 28. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 8 kwietnia 1919 r.
- Sprawozdanie stenograficzne z 296. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 4 kwietnia 1922 r.

AKTY PRAWNE

- Dekret z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie rekwizycji lokali na potrzeby urzędów państwowych (Dz.P.P.P. 1919, nr 14, poz. 197).
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 listopada 1935 r. o podatku od lokali (Dz.U. 1935, nr 82, poz. 505).
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 listopada 1935 r. w sprawie obniżenia komornego oraz zmiany ustawy o ochronie lokatorów (Dz.U. 1935, nr 82, poz. 504).
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 lipca 1939 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju (Dz.U. 1939, nr 68, poz. 461).
- Dekret z dnia 21 grudnia 1946 r. o publicznej gospodarce lokalami (Dz.U. 1946, nr 4, poz. 27).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 kwietnia 1919 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku świadczeń wojennych (M.P. 1919, nr 98).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 maja 1919 r. w przedmiocie upoważnienia Wydziałów Powiatowych do rekwirowania mieszkań dla robotników, zatrudnionych przy robotach publicznych (M.P. 6.05.1919, nr 100).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 czerwca 1919 r. przedmiocie przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 8 kwietnia 1919 r. o dostarczaniu mieszkań na potrzeby wojska (M.P. 1919, nr 136).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 listopada 1919 r. przedmiocie przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 8 kwietnia 1919 r. o dostarczaniu mieszkań na potrzeby wojska (uzupełnienie) (Dz.U. 1919, nr 91, poz. 493).

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Skarbu z dnia 29 kwietnia 1922 r. celem wykonania ustawy z dnia 17 grudnia 1921 r. o zasileniu finansów miejskich i o karach nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego (Dz.U. 1922, nr 34, poz. 294).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 listopada 1924 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie oznaczenia najwyższych norm podatku od lokali na rok 1925 (Dz.U. 1924, nr 104, poz. 949).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 25 maja 1925 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Spraw Wewnętrznych i Robót Publicznych w sprawie wymiaru i poboru państwowego podatku od lokali i od placów niezabudowanych, w celu wykonania artykułu 18 ustawy z dnia 29 kwietnia 1925 r. o rozbudowie miast (Dz.U. 1925, nr 57, poz. 407).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 października 1925 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie oznaczenia najwyższych norm podatku od lokali na rok 1926 (Dz.U. 1925, nr 115, poz. 818).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 29 grudnia 1926 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wewnętrznych i Spraw Wojskowych w celu wykonania ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o podatku od lokali (Dz.U. 1927, nr 12, poz. 95).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych z dnia 2 czerwca 1927 r. wydane z porozumieniem z Ministrami: Skarbu, Robót Publicznych, i Spraw Wewnętrznych o „Funduszu Kwaterunku Wojskowego” (Dz.U. 1927, nr 56, poz. 496).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych z dnia 27 lutego 1928 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Spraw Wewnętrznych, Rolnictwa, Robót Publicznych, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego i Ministrem Sprawiedliwości w sprawie wykonania art. 9 i 12 ustawy z dnia 15 lipca 1925 r. o zakwaterowaniu wojska (Dz.U. 1928, nr 26, poz. 240).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 września 1930 r. o ulgach podatkowych dla nowowznoszonych budowli (Dz.U. 1930, nr 64, poz. 508).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 maja 1932 r. w sprawie zniesienia urzędu Ministra Robót Publicznych (Dz.U. 1932, nr 51, poz. 479).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 14 września 1934 r. w sprawie wykonania ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o podatku od lokali (Dz.U. 1934, nr 85, poz. 772).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 20 kwietnia 1936 r. o wykonaniu dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 listopada 1935 r. o podatku od lokali (Dz.U. 1936, nr 33, poz. 258).
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 30 maja 1949 r. w sprawie likwidacji Funduszu Kwaterunku Wojskowego jako osoby prawnej (M.P. 1949, nr 36, poz. 512).
- Ustawa z dnia 13 marca 1889 r. zaprowadzająca ustawę gminną dla miast [...] (Dz.u.kr. nr 24).
- Ustawa z dnia 3 lipca 1896 r. zaprowadzająca ustawę gminną dla miast nieobjętych ustawą z dnia 13 marca 1889 r., i znaczniejszych gmin w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim (Dz.u.kr. nr 51).
- Ustawa z dnia 8 kwietnia 1919 r. o dostarczaniu mieszkań na potrzeby wojska (Dz.P.P.P. 1919, nr 31, poz. 262).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 1919 r. o rzeczowych świadczeniach wojennych (Dz.P.P.P. 1919, nr 32, poz. 264).
- Ustawa z dnia 27 listopada 1919 r. o obowiązku zarządów gmin miejskich dostarczania pomieszczeń (Dz.U. 1919, nr 92, poz. 498).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1920 r. w przedmiocie przedłużenia mocy obowiązującej ustawy z 8 kwietnia 1919 r. o dostarczaniu mieszkań na potrzeby wojska (Dz.U. 1920, nr 37, poz. 211).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1921 r. o zasileniu finansów miejskich i o karach nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego (Dz.U. 1922, nr 2, poz. 6).
- Ustawa z dnia 4 kwietnia 1922 r. o obowiązku zarządów gmin miejskich dostarczania mieszkań (Dz.U. 1922, nr 33, poz. 264).
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. 1923, nr 94, poz. 747).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie lokatorów (Dz.U. 1924, nr 39, poz. 406).
- Ustawa z dnia 23 maja 1924 r. o powszechnym obowiązku służby wojskowej (Dz.U. 1924, nr 61, poz. 609).

Ustawa z dnia 29 kwietnia 1925 r. o rozbudowie miast (Dz.U. 1925, nr 51, poz. 346).

Ustawa z dnia 15 lipca 1925 r. o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju (Dz.U. 1925, nr 97, poz. 681).

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o podatku od lokali (Dz.U. 1926, nr 94, poz. 550; Dz.U. 1934, nr 76, poz. 718).

Ustawa z dnia 23 marca 1929 r. o przekazywaniu na własność Funduszu Kwaterunku Wojskowego nieruchomości państwowych (Dz.U. 1929, nr 26, poz. 269).

Ustawa z dnia 17 grudnia 1931 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o podatku od lokali (Dz.U. 1931, nr 112, poz. 879).

Ustawa z dnia 24 marca 1933 r. o ulgach dla nowowznoszonych budowli (Dz.U. 1933, nr 22, poz. 173).

Ustawa skarbowa z dnia 29 marca 1939 r. na okres od 1 kwietnia 1939 r. do 31 marca 1940 r. (Dz.U. 1939, nr 27, poz. 177).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 1951 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych (Dz.U. 1951, nr 26, poz. 194).

UMCS