

JACQUES HANSENNE

ROZWÓJ PRYWATNEJ WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI WE FRANCJI I W BELGII *

Trudno mówić o przyszłości prywatnej własności nieruchomości nie rzuciwszy wprawdzie okiem na przeszłość i teraźniejszość. Trzeba bowiem wiedzieć, że prawo belgijskie i prawo francuskie opierają się dziś jeszcze na Kodeksie Napoleońskim z „1804 r., a szczególnie, w dziedzinie własności, na artykule 544 tego kodeksu. Znana jest jego słynna definicja: „własność jest prawem do korzystania i dysponowania rzeczami w sposób absolutny, pod warunkiem nieczynienia z niego użytku zakazanego ustawami lub przepisami”.

Pochodzenie tej definicji jest kwestionowane; jej wartość naukowa również. Wielu autorów zarzuca kodeksowi, że próbował pogodzić wodę z ogniem, gdyż przyjmował możliwość ograniczeń własności, określając ją w tym samym zdaniu jako uprawnienie absolutne. Ograniczenia te nie były jednak w XIX w. zbyt wielkie. Podkreślić zwłaszcza należy istnienie pewnej liczby służebności ustawowych o charakterze prywatnym (służebności, którymi obciążona jest nieruchomość na rzecz sąsiada: korzystanie z wód, przejście przez posiadłość i t d) oraz służebności ustawowych użyteczności publicznej (ciężary nałożone na grunty na rzecz dróg publicznych, wód itd. . . .). Dodajmy do tego ustawodawstwo szczególnie dotyczące wywłaszczenia w interesie publicznym, wprowadzające przepisy umożliwiające przyłączenie własności prywatnych do posiadłości państwowych, za uprzednim odpowiednim odszkodowaniem i ustawodawstwo skarbowe, organizujące pobór podatku gruntowego: tak można w uproszczeniu przedstawić sytuację prywatnej własności nieruchomości u zarania czasów współczesnych.

Od 1804 r. do dnia dzisiejszego, ewolucję cechował przede wszystkim znaczny wzrost ciężarów, które rozrastając się, jednocześnie się różnicowały. Ustawy oraz inne przepisy, powszechne czy lokalne, ustanowiły

* Artykuł stanowi streszczenie wykładu wygłoszonego przez Autora na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu w dniu 21 III 1972 r.

szereg służebności administracyjnych o bardzo zróżnicowanych celach: wzmocnienie bezpieczeństwa, porządku publicznego i zdrowotności (na przykład przepisy o zakładach niewygodnych, szkodliwych dla zdrowia i niebezpiecznych); troska o obiekty typu artystycznego i kulturalnego (na przykład ustawodawstwo dotyczące ochrony zabytków i pomników przyrody) itd.

Te liczne rozporządzenia naruszają prawo właściciela do użytkowania ziemi (przepisy o budowach, o wytyczaniu sieci drogowej itd.), podziemia (ustawodawstwo dotyczące kopalń, kamieniołomów itd.) i przestrzeni powietrznej ponad własnością (ustawa o żegludze powietrznej, o przeprowadzaniu linii elektrycznych i in.).

Ten wzrost liczby i natury ciężarów upoważniający niektórych autorów do twierdzenia, że własność gruntowa stała się rodzajem „funkcji społecznej” — nie jest jedynym rezultatem rozwoju. Łatwo na przykład zauważyć, że ustawodawstwo dotyczące wywłaszczenia w interesie publicznym znacznie się rozszerzyło w miarę upływu czasu. Cele, dla których następuje wywłaszczenie, są odtąd o wiele bardziej zróżnicowane, a i procedury uległy licznym zmianom (wywłaszczenie strefowe, postępowanie w trybie przyśpieszonym, wywłaszczenia w celu budowy autostrad itd.). Poza tym ustawodawstwa specjalne ustanowiły system ochrony rzeczywistych użytkowników nieruchomości, znacznie ograniczający przywileje właścicieli nie użytkujących; jest to szczególnie widoczne jeśli chodzi o umowy dzierżawne (gospodarstwa rolne) i o najem obejmujący nieruchomości handlowe: ograniczenie wysokości czynszów, ograniczenia w prawie rozwiązywania umowy itp.

Orzecznictwo ze swej strony, utworzyło z różnych elementów teorie, których zastosowanie mocno ogranicza uprawnienia (teoretycznie nieograniczone) właściciela. Przytoczmy zwłaszcza teorię nadużycia prawa pozwalającą na stosowanie sankcji wobec właściciela, który pozostając w granicach swoich uprawnień, nadużywa ich jednak i z nieostrożności lub niedbalstwa wyrządza drugiemu szkodę; przytoczmy także teorię zakłócania spokoju sąsiedzkiego, pozwalającą pociągnąć obywatela do odpowiedzialności za szkody wyrządzone sąsiadom, gdy szkody te przekraczają przyjęte zwyczajem granice.

Jednakże w dobie dzisiejszej źródłem najbardziej podstawowych ograniczeń wydaje się być inny typ przepisów: mamy na myśli całość ustawodawstwa w zakresie urbanistyki i przestrzennego zagospodarowania terenu. Na szczeblu szczegółów technicznych, prawa belgijskie i francuskie różnią się w wielu punktach. Jeśli chodzi natomiast o ogólne zasady i myśli przewodnie, są one do siebie zbliżone. Nic w tym dziwnego, jeśli wziąć pod uwagę cechującą je identyczność celów. W jednym i w drugim przypadku chodzi o położenie kresu anarchii, która rządziła dotąd wykorzystaniem gruntów miejskich i wiejskich; chodzi o uporządkowanie i zagospodarowanie terytorium państwowego w sposób przemyślany, by każ-

dej działce ziemi w zależności od sytuacji, nadać przeznaczenie najbardziej odpowiadające interesom ogólnym.

Zagospodarowanie takie, pomyślane z potrójnego: ekonomicznego, społecznego i estetycznego punktu widzenia, powinno być realizowane z uwzględnieniem planów (urbanistycznych i zagospodarowania przestrzennego) ustalonych przez władzę wykonawczą w wyniku badań, projektów i konsultacji. Wcielenie planów w życie wymaga czasami wywłaszczenia; w innych przypadkach rodzi ono obciążenie typu służebności. Oznacza to, że realizacja planów może być dla prywatnej własności nieruchomości źródłem nowych, licznych ograniczeń: mogą one zakazywać całkowicie wznoszenia budowli i tylko niektóre przewidują odszkodowanie na rzecz właściciela. Podkreślić zresztą należy, że „kluczem” do respektowania zamierzeń planu jest formalność zezwolenia. Właściciel, który korzystając ze swoich dóbr ma zamiar dokonywać w nich ważnych zmian (budować, sadzić, karczować, składać...), zobowiązany jest starać się o uzyskanie od kompetentnych władz zezwolenia (na „budowanie” w Belgii, na „konstruowanie” we Francji). Zezwolenie to uzyska pod warunkiem, że jego projekt nie jest sprzeczny z wytycznymi nakreślonymi w planach i z licznymi rozporządzeniami uzupełniającymi (przykłady: przepisy dotyczące wysokości konstrukcji, wyboru miejsca, materiałów itd.). W pewnych okolicznościach, wydanie zezwolenia może być związane z dodatkowymi, specjalnymi wymaganiami.

Ustawodawstwo dotyczące urbanistyki zawiera poza tym postanowienia specjalne, mające ograniczać praktykę, która doprowadziła w przeszłości do licznych nadużyć: chodzi tu o mechanizm parcelacji, polegającej na podziale przez właściciela terenu na działki i wystawieniu ich na sprzedaż osobom prywatnym, zamierzającym budować na nabytej części dom mieszkalny. Zbyt często chęć zysku sprawiała, że właściciele poprzez parcelację wprowadzali na rynek nieruchomości tereny całkowicie nieprzystosowane: powierzchnie zbyt szczupłe, bez dobrych dróg dojazdowych, ścieków, elektryczności itp. Ani zdrowotność, ani estetyka nie były uwzględniane. Dlatego też ustawodawca interweniował, żądając by uzależnić parcelację od specjalnego upoważnienia, którego wydanie wiąże się ze ścisłym przestrzeganiem przepisów przez właściciela. Wydanie tego upoważnienia, zwanego zezwoleniem na podział, może zobowiązać właściciela do wykonania pewnych prac dla użytku ogólnego, jak: budowa i urządzenie dróg, zarezerwowanie terenów na przestrzenie zielone lub budynki użyteczności publicznej itp.

Tak przedstawia się w zarysie aktualna sytuacja prywatnej własności nieruchomości. Nie trzeba chyba dodawać, że właściciele nie uważają jej za zadowalającą; skarżą się więc na swój los podkreślając, że żaden z przywilejów wynikających zwykle z prawa własności (*ius utendi, ius fruendi, ius abutendi*) nie został przez współczesnego prawodawcę oszczędzony.

Prawdę mówiąc, troska o interes ogółu i dobro publiczne pozwalałaby nam uważać los właścicieli ziemskich za zwykłą cenę postępu, gdyby przynajmniej prężierz zaciskający się na prawie własności umożliwiał przemyślane zagospodarowanie przestrzeni i harmonijny rozwój wszystkich dziedzin gospodarczych i społecznych potrzebujących ziemi. Otóż nie można powiedzieć, aby tak było. Porzućmy na chwilę dziedzinę ściśle prawną, aby ujrzeć sytuację z punktu widzenia socjologa i urbanisty. Stwierdzić musimy, że jest ona całkowicie niezadowolająca. Trzeba przede wszystkim podkreślić, że osady wiejskie rozwijają się często w sposób nie skoordynowany: rozbudowa w nieodpowiednich okolicach, przypadkowe parcelacje, nowe gałęzie przemysłu tworzone bez troski o środowisko naturalne itp. Mimo powziętych wysiłków, zasadnicze cechy rozwoju środowiska wiejskiego streścić można dziś jeszcze bardzo prosto: przyspieszona degradacja osad i wzrastające zanieczyszczenie.

W miastach problemy są jeszcze bardziej poważne. Zresztą wykazana wyżej niewłaściwa rozbudowa wsi czy peryferii miast wynika przede wszystkim z całkowitego nieprzystosowania naszych ośrodków miejskich. Zbędne byłoby podkreślanie wiodącej roli miasta w naszych zachodnich społeczeństwach: było ono zawsze dźwignią rozwoju ekonomicznego i rozwoju jednostki. Miasto, to uprzywilejowane miejsce wymiany; wyzwala ono człowieka dając mu niezliczone możliwości wyboru. W sumie, jest ono jednocześnie motorem i odzwierciedleniem cywilizacji. Otóż jasne jest, że w naszych czasach miasto bardzo źle odgrywa tę rolę; jak często mówiono, żyjemy w okresie „kryzysu urbanistycznego” i nie trudno opisać jego symptomy. Centrum miast, które powinno być niejako miejscem uprzywilejowanym między uprzywilejowanymi, wyludnia się. Atrakcyjność miasta, w powiązaniu z mało elastyczną podażą terenów miejskich, skłania władze i właścicieli prywatnych do takiej oceny swych dóbr, by uzyskać z nich możliwie największy dochód. Ta troska o maksymalną opłacalność prowadzi w wielu przypadkach do rozbioru starych domów mieszkalnych i do zastępowania ich nieruchomościami często wielkimi o nowym, bardziej zyskownym przeznaczeniu (na przykład pomieszczenia handlowe). Oczywiście buduje się jeszcze w naszych miastach domy mieszkalne, ale na zupełnie innych warunkach niż przed pięćdziesięciu laty. Przede wszystkim nieustanny ruch w handlowych dzielnicach centrum sprawia, że buduje się mieszkania w pewnych tylko, uprzywilejowanych miejscach (brzeg rzeki, okolice parku itp.). Poza tym cena terenu — najczęściej skrajnie wysoka — prowadzi do zwiększania liczby pięter, aby rozdzielić pierwotną inwestycję między możliwie największą liczbę kupujących; stąd wznoszenie nieruchomości wieloizbowych typu „wieża” czy „drapacz chmur”, podległych złożonemu systemowi prawnemu, do którego jeszcze wrócimy. Ze względu na lokalizację, nieruchomości te posiadają zwykle apartamenty o wysokim standardzie, luksusowe i drogie. Wynika stąd, że znaczna część

ludności szukając z tego czy innego powodu nowego mieszkania, zmuszona jest w końcu osiedlić się na peryferiach, na źle urządzonej i wyposażonej przedmieściu. Samochodowa pasja sprawia, że każdego ranka dołączają oni do grona szczęśliwych właścicieli willi lub zbudowanego w pobliżu wiejskiego domku i zalewają miasto długimi rzędami samochodów, powiększając zac zadanie centrum, gdzie i tak już trudno żyć.

Jest to więc błędne koło, w dodatku z paradoksem: główną przyczyną zadławienia centrum miasta jest zachowanie się tych, którzy je opuścili (zachowanie w znacznej mierze usprawiedliwione ze względu na kompletny brak przemyślanej polityki w dziedzinie komunikacji miejskiej).

Co więcej, dramat dzisiejszych miast potęgowany jest przez fakt, że w olbrzymiej większości przypadków nowe budowle wznoszone są na nieodpowiednich działkach. Jest to zgubna konsekwencja polityki egalitarnej (samej w sobie bardzo szlachetnej) uświęconej kodeksem cywilnym, który ustanowił w razie dziedziczenia zasadę równego podziału na rzecz wszystkich spadkobierców. W miarę upływu czasu reguła ta doprowadziła do przesadnej parcelacji, a zbyt liberalna polityka władz długo pozwalała osobom prywatnym budować bez troski o najbliższe otoczenie, maksymalnie wykorzystując powierzchnię ziemi; stąd wzięło się to wrażenie składowiska i nieładu cechujące większość naszych miast. Taki stan rzeczy jest naturalnie ze wszechmiar szkodliwy. Oczywiście jest, że budowanie w górę — zjawisko bez wątpienia nieodwracalne — wymaga zapewnienia wolnej przestrzeni, harmonijnych stosunków między przestrzenią zabudowaną a nie zabudowaną i — tym samym — całego szeregu przedsięwzięć na względnie dużej powierzchni. Przedsięwzięcia te, odpowiednio skoordynowane, mogą być w większości przypadków realizowane wyłącznie na terenach będących własnością władz. Nie trzeba dodawać, że metoda ta jest dla ogółu bardzo kosztowna, ponieważ najczęściej trzeba będzie zacząć od wywłaszczenia wymagającego z kolei odszkodowania na rzecz osób prywatnych. Jest prawdą, że niektóre nowsze techniki prawne pozwoliły usprawnić niesłychanie skomplikowany mechanizm wywłaszczenia w interesie publicznym; na przykład zastosowany we Francji w przypadku odnowy miasta system przyznający wywłaszczonym właścicielom prawo do przydziału terenu budowlanego lub części zrekonstruowanej nieruchomości albo też akcji towarzystwa budowlanego. Prawdą jest także, że prawodawcy nasi próbują zapobiec poważnym konsekwencjom parcelacji poprzez wprowadzenie technik komasacji czy ponownego podziału terenów miejskich. Jednakże rezultaty tej polityki, przynajmniej w Belgii, są jeszcze niewielkie, a inicjatywy raczej nieśmiałe.

Aby nakreślić pełny obraz trudności, na jakie napotyka się w dziedzinie miejskich i wiejskich inwestycji, należałoby uwzględnić jeszcze przeszkody ekonomiczne wywołane rozpowszechnioną, lecz rzadko usprawiedliwioną spekulacją gruntową. Nie trzeba chyba wiele mówić o tej

pladze, która rozrasta się do rzeczywiście olbrzymich rozmiarów od czasu, gdy teren budowlany staje coraz bardziej „rzadkim towarem”.

Powyższy opis wystarczająco dowodzi, że aktualna sytuacja daleka jest od zadowalającej. Dlatego też podnoszą się liczne głosy na rzecz nadania państwu i władzom terenowym nowych instrumentów prawnych pozwalających prowadzić już nie tylko politykę zagospodarowywania przestrzennego, często pasywną, ale politykę gruntową globalną, dynamiczną i aktywną.

Przez politykę gruntową rozumieć należy, w wąskim znaczeniu, wcielanie w życie pewnej liczby obowiązkowych środków zmierzających do wyeliminowania tworzonych przez opisane wyżej spekulacje przeszkód na drodze do składowego i harmonijnego rozwoju terytorium, dla dobra wszystkich klas społecznych. W szerokim znaczeniu, definiuje się politykę gruntową jako systematyczny wysiłek i skoordynowaną akcję prowadzoną za pomocą całego zespołu odpowiednich środków do tego, by właściwe tereny, w stosownym momencie i na warunkach odpowiednich dla społeczeństwa były oddane do dyspozycji tych, którzy realizować tam będą cele służące dobru powszechnemu. To wystarczy, aby zrozumieć, że realizacja skutecznej polityki gruntowej mogłaby doprowadzić do gruntownej zmiany tradycyjnych koncepcji co do istoty i efektów prawa prywatnej własności nieruchomości.

Prawdę mówiąc, pewne instrumenty globalnej polityki gruntowej stosowane są już teraz w naszych krajach. Przytoczmy przepisy przewidujące, w przypadku publicznych prac inwestycyjnych, utworzenie funduszu udziałowego, a tym samym narzucenie zainteresowanym właścicielom rodzaju uczestnictwa typu finansowego w tych robotach (przykłady: poszerzanie dróg, zakładanie kanalizacji, chodników itd.). W tym samym kierunku, przypomnijmy obowiązek finansowego uczestnictwa, jaki może być narzucony właścicielom działek przy zagospodarowywaniu strefy mieszkalnej (budowa ulic itp.) w związku z wydaniem zezwolenia na parcelację. Przypomnijmy także wysiłek w kierunku komasacji i ponownej parcelacji podejmowane przez naszych ustawodawców w sprawach dotyczących miasta i wsi, aby zapobiec niedogodnościom przesadnego rozdrobnienia gruntów i aby dać zielone światło bardziej racjonalnemu i opłacalnemu wykorzystaniu ziemi.

Z drugiej strony podkreślić należy przedsięwzięcia, które doprowadziły do nadania władzom publicznym we Francji prawa pierwokupna lub pierwszeństwa przy nabywaniu terenów niezbędnych do realizacji niektórych ważnych inwestycji, zwłaszcza w priorytetowych strefach urbanizacyjnych (ZUP — Zones à urbaniser en priorité) i w strefach celowo opóźnionego rozwoju (ZAD — Zones d'aménagement différé). Jednocześnie bada się i proponuje szereg innych środków polityki gruntowej i możliwe, że niektóre z nich zostaną prędzej czy później przyjęte, przyczyniając się do poprawy sytuacji. Spośród tych środków przytoczmy

rozbudowę przepisów finansowych, pozwalających bądź odzyskać nieprawnie uzyskane przez właścicieli nadwyżki (zrealizowane lub ukryte) bądź też przeszkodzić tworzeniu się tych nadwyżek; regulowanie ceny terenów i nawet blokowanie tych cen; tworzenie rezerw gruntowych na rzecz ludności, na przykład drogą tworzenia zarządów ziemskich.

Większość tych środków jest jeszcze w sferze projektów, a niektóre wynikają po prostu z utopii, jeśli wziąć pod uwagę koncepcje zakorzenione w umysłach większości obywateli.

Nic więc dziwnego, że wobec tych trudności, a zwłaszcza chcąc zaradzić tym, które wynikają z małej podaży, a w konsekwencji z wygórowanej często ceny terenów budowlanych, wynaleziono w sektorze prywatnym pewną liczbę formuł, półśrodków i kompromisów, które wstrząsnęły obliczem klasycznej instytucji własności nieruchomości, takiej, jak się ją zwykle definiuje. To właśnie spróbujemy teraz wykazać, wyróżniając sektor mieszkalny i sektor budynków przemysłowych i handlowych.

Dostęp do własności jednorodzinного domu mieszkalnego jest w naszych krajach ułatwiany poprzez przyznawanie najgorzej usytuowanym klasom społecznym premii, pożyczek i różnorodnych form pomocy. Jednakże w środowisku miejskim spotyka się najczęściej zupełnie inny typ mieszkań: chodzi o nieruchomości podzielone na piętra lub lokale, o których była przed chwilą mowa i których system prawny zasługuje na nieco szersze omówienie. W systemie tym, każdy zainteresowany jest jednocześnie właścicielem swojego mieszkania (piętra lub części piętra, które zajmuje w sposób wyłączny) i współwłaścicielem elementów wspólnych nieruchomości (mury zewnętrzne, dach, ziemia, schody, winda itd.). W ten sposób, każdy ma niejako podwójne prawo: prawo wyłączne do przestrzeni, którą rzeczywiście zamieszkuje oraz udział we własności ułamkowej, obejmującej częśći wspólne. Części te są więc w stanie niepodzielności między poszczególnymi właścicielami pomieszczeń w tej samej nieruchomości, co pozwala określić prawa i obowiązki każdego z nich. Stosownie do swej części, każdy uczestniczy w zarządzaniu elementami wspólnymi i w kosztach napraw, konserwacji itd. System taki, w samej swej zasadzie rodzi dużo trudności, wynikających zwłaszcza z faktu, że veto jednego wystarczy, aby zahamować mechanizm i przeszkodzić w powzięciu jakiegokolwiek decyzji. Dlatego też praktyka bardzo wcześnie musiała wykształcić formy pozwalające uelastyczyć system, by uczynić go bardziej życiowym. Najważniejsze z nich są przepisy o współwłasności, akt podstawowy, któremu powinni się podporządkować wszyscy nabywcy pomieszczeń określonej nieruchomości i który przewiduje, pomiędzy licznymi innymi klauzulami mającymi umożliwić życie w tej nieruchomości, możliwość podejmowania przez zgromadzenie ogólne większością głosów pewnych decyzji oraz procedurę pozwalającą powierzyć zarządzającemu (zwanemu ten syndykem) funkcję administrowania nie-

ruchomością. Niezliczone problemy, jakie rodzi wcielenie w życie takiego systemu prawnego, niejednokrotnie powodowały interwencję naszych prawodawców. Podkreślić należy w tym względzie, że o ile Belgia, tworząc w tej dziedzinie od 1924 r. ustawodawstwo zdecydowanie nowoczesne, pokazała drogę, to Francja ma bezsprzecznie, od 1965 r. najbardziej kompletną i najskuteczniejszą bazę prawną. Pewne jest, że ustawodawca belgijski będzie musiał znowu interweniować i to prędko, aby uregulować wiele problemów spornych (status zarządcy, osobowość prawna zgromadzenia współwłaścicieli itd.).

W sektorze nieruchomości przemysłowych i handlowych obserwuje się podobne zmiany i innowacje, znacznie modyfikujące tradycyjne koncepcje własności. Władze poczyniły duże wysiłki, by poprzeć nowe inwestycje przemysłowe i handlowe czuwając jednocześnie, aby uniknąć rozproszenia i aby zmniejszyć skutki zanieczyszczeń, jakie przedsiębiorstwa te mogą spowodować. W tym celu zastosowano politykę rezerwacji i tworzenia stref przemysłowych, wyposażonych uprzednio w niezbędną infrastrukturę (drogi dojazdowe, przewody, źródła energii itd.). Tym sposobem władze spodziewają się nie tylko przeniesienia i rozwoju źle zlokalizowanych gałęzi przemysłu, lecz także napływu nowych inwestorów, krajowych lub zagranicznych. Otóż jasne jest, że bardzo wysoka często cena terenów niezbędnych do realizowania inwestycji może stanowić dla tych inwestorów potężny hamulec. Okazuje się zresztą, że w wielu przypadkach nabycie ziemi na własność przez przedsiębiorcę zdecydowanego inwestować, prawie się nie opłaca. W rzeczywistości, tylko eksploatacja ziemi w czasie niezbędnym dla amortyzacji sprzętu i ochraniających go budynków stanowi podstawowy warunek realizacji projektów. Tym wyjaśnić można odrodzenie w epoce współczesnej starych form prawnych, które uważano za wymierające i które prowadzą do zjawiska rozkładu tradycyjnej instytucji własności nieruchomości. Tak jest z „emfiteuzą”, dzierżawą wieczystą i z „prawem powierzchni”, rzeczowym prawem czasowym usprawniającym do wznoszenia budynków, których właścicielem jest nabywający to prawo w ciągu całego czasu trwania przyznanych mu uprawnień (maksimum pięćdziesiąt lat). Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku, władze które zagospodarowały ziemię, pozostają jej właścicielem; z chwilą wygaśnięcia prawa stają się one również właścicielem budynków wzniesionych przez przemysłowca, który od momentu ich postawienia miał dosyć czasu na amortyzację kosztów budynków i zainstalowanych w nich urządzeń przemysłowych czy handlowych. Przy takim systemie każda ze stron czerpie oczywiście pożytek: właściciel ziemi, który odstępuje jej użytkowanie za wynagrodzeniem i który może, po wygaśnięciu koncesji, ponowić transakcję z taką samą korzyścią oraz przemysłowiec, który korzysta wystarczająco długo z terenu, nie musząc płacić wielkiej sumy za kupno.

Zalety takiego typu stosunków prawnych są bez wątpienia w na-

szych krajach pierwszą przyczyną znacznego rozwoju jeszcze bardziej subtelnej techniki, wywodzącej się z prawa anglosaskiego: jest to *leasing immobilier*, którego istota i efekty zasługiwałyby na osobny wykład. Zmuszeni jesteśmy ograniczyć się do bardzo krótkiego opisu tej metody.

Leasing (czyli „wynajęcie-finansowanie”, albo „dzierżawa-kredyt”) polega przede wszystkim na kontrakcie, w którym „finansista” (najczęściej, ale niekoniecznie spółka ad hoc) zobowiązuje się budować na terenie, którego jest właścicielem, lub też zakupić i urządzić nieruchomość według planów proponowanych przez przemysłowca, któremu musi odstąpić, na uzgodniony okres, użytkowanie tego dobra. Użytkownik zobowiązuje się ze swej strony przyjąć wynajęte dobro na wspomniany okres i płacić ustaloną należność w zależności od inwestycji włożonych w nieruchomość lub w zależności od wielkości obrotów uzyskiwanych w nieruchomości. Operacja powinna przynieść „wynajemcy” poprzez ratalne spłaty zwrot odsetek i kapitału inwestycyjnego. Z chwilą wygaśnięcia kontraktu możliwych jest kilka rozwiązań: albo całość nieruchomości pozostaje własnością „wynajemcy” albo też przemysłowiec — korzystając z możliwości kupna przewidzianej w umowie początkowej — nabywa prawo do własności tego, co stanowiło przedmiot *leasingu*.

Jak więc widać, wszystkie te hipotezy prowadzą do wyraźnego rozdziału między własnością a użytkowaniem, ponieważ akty prawne dają praktyczne korzyści z własności, bez przeniesienia jednakże tytułu tej własności. Chodzi tu o niezwykle ważne zjawisko dysocjacji, którego rozwój spostrzec można nawet w tradycyjnej dziedzinie lokaty kapitału. Świadczy o tym szczególnie rozwój świadectw gruntowych¹ i zbiorowych lokat nieruchomości². Używana do dziś w dziedzinie finansowania domów handlowych (supersamy itp.) forma świadectwa gruntowego zapewnia posiadaczom tych świadectw korzyści z lokaty w nieruchomości na przykład możliwość budowania, otrzymywania komornego itd. bez obawy o związane z tym typem lokaty niedogodności. Co do zbiorowej lokaty nieruchomości, próbuje ona także połączyć zalety lokaty w nieruchomości z lokatą w ruchomości. W podobnym przypadku, kwota poświęcona przez zainteresowanych na lokatę przeznaczona jest na kupno nieruchomości. Tworzy się spółka, która zajmuje się nabytkami, pobiera komorne i organizuje rynek dla tych części nieruchomości. Wzrost liczby tych praktyk dostarcza prawnikowi cennych wskazówek o przyszłym kształcie instytucji własności nieruchomości. To właśnie spróbujemy wykazać w kilku spostrzeżeniach wyrażonych w formie wniosku.

Najwyraźniej, prywatna własność nieruchomości ukazuje się jako pierwsza przyczyna wielu trudności socjalnych i gospodarczych. Naduży-

¹ Certificats fonciers.

² Placements immobiliers collectifs.

cia, do których może prowadzić swoboda zniszczenia rzeczy, zarówno jak nieuzasadnione zyski wypływające wyłącznie z faktu, że jest się *beatus possidens* sprawiają, że podnosi się dziś wiele głosów na rzecz głębokiej reformy prawa. Jako przykład, zacytować można opinię dawnego dziekana Wydziału Prawa z Poitiers, pana René Savatier. Według niego koncepcja, zgodnie z którą własność ziemi pociąga jednocześnie za sobą własność całej zalegającej nad nią przestrzeni, powinna być zarzucona. Należy przyjąć inny punkt wyjścia, taki mianowicie, że urbanizacja wymaga głównie zbiorowego użytkowania przestrzeni miejskiej i jej wartości. Innymi słowy, prawo do przestrzeni powinno przestać być indywidualne, a stać się wspólne. W rezultacie, zwalczać należy przede wszystkim nadmierny pionowy wzrost prywatnej własności nieruchomości. „Na całym obszarze przeznaczonym do urbanizacji, należy więc ograniczyć ten rozrost w górę, aby kolektywnie przywrócić przyszłemu miastu tak wyzwoloną przestrzeń”. Oczywiście respektowałyby się nabyte prawa, ale „wszelkie nowe podwyższenie zajmujących już określoną przestrzeń konstrukcji wymagałoby nie tylko zezwolenia na budowę, lecz także nabycia pod tytułem obciążliwym metrów sześciennych przestrzeni odebranych zbiorowości miejskiej”. Na pozostałym obszarze miejskiego placu budowy reforma ta dałaby następujące rezultaty:

a) Po określeniu ustawą dla każdego miasta wysokości przestrzeni należącej do własności ziemskiej, właściciele wolnego jeszcze terenu będą mogli, pod warunkiem przestrzegania planu urbanizacyjnego, użytkować tę przestrzeń na swoją korzyść. Aby jednak przekroczyć tę granicę w pionie, nawet w zgodzie z planem, musieliby zapłacić miastu za metry sześciennie wspólnej przestrzeni, które pragną przyłączyć do swego dobra;

b) Zmniejszając możliwość budowania na ziemi kosztem przestrzeni miejskiej, ograniczenie własności w górę zmniejszyłoby jednocześnie wygórowaną cenę ziemi i położyłoby kres spekulacjom.

c) W przypadku, gdyby ustalona zgodnie z powyższymi wskazówkami wysokość konstrukcji miała pozbawić w przyszłości, poprzez grę przepisów urbanistycznych, sąsiedniego właściciela prawa budowania nad jego własną ziemią na wysokość określoną własnością, użytkownik przeszkadzającej mu konstrukcji musiałby zwrócić mu wartość zabranych w ten sposób metrów sześciennych przestrzeni.

Rozwiązanie takie przedstawia pewne zalety, wątpliwe jednak, czy całkowicie zadowoli urbanistów: obawiać się można, że stanowi ono tylko kompromis i że zbyt faworyzuje działki nieodpowiednie. Powinna mu towarzyszyć co najmniej drakońska polityka komasacji i ponownej parcelacji. Jeśli wszechstronnie rozważyć, nie jest ono w stanie nikogo zadowolić.

Nic więc dziwnego, że w różnych środowiskach występuje się, czasami bardzo ostro, na rzecz nacjonalizacji lub municypalizacji ziemi

miejskiej. Wykluczysz wydarzenia nie przewidziane, gwałtowna, nie przygotowana nacjonalizacja wydaje się być jednak w naszych krajach czystą fikcją. Niewykluczone jednak, że długa ewolucja doprowadzi do analogicznych rezultatów. Trudności są głównie natury psychologicznej. Kapitalistyczna koncepcja ekonomiczna logicznie prowadzi do traktowania nacjonalizacji jako tragedii: cała sztuka polityczna polegałaby więc na uzupełnieniu operacji różnorodnymi formami kompensaty i — w krańcowy przypadku — na stworzeniu warunków, w których własność ziemi byłaby całkowicie nieinteresująca dla osób prywatnych, trochę tak, jak bezużyteczne jest dla przeciętnego właściciela samochodu posiadanie wyposażenia, jakie posiada właściciel warsztatu naprawczego.

Można by na przykład pomyśleć o nadaniu w zamian uprawnień do bezpłatnego korzystania z różnych urządzeń socjalnych, zbudowanych przez władze terenowe na odebranej ziemi (np. baseny, tereny sportowe, ośrodki wakacyjne i wypoczynkowe). Ale kompensata mogłaby także polegać na przyznaniu właścicielom zarekwirowanego terenu rzeczowego odszkodowania. Można sobie wyobrazić, że kolektywnemu przywłaszczeniu ziemi towarzyszy przyznanie wywłaszczonym właścicielom prawa „powierzchni” lub dzierżawy wieczystej, co stanowiłoby nie jako uogólnienie zjawiska dysocjacji między własnością a użytkowaniem, zjawiska, o którym niedawno mówiliśmy. Na dłuższą metę do pomyślenia są także inne rozwiązania. Co prawda, nie zależą one w pierwszym rzędzie od prawnika, ale raczej od urbanisty i architekta. W charakterze przykładu — i żeby zakończyć akcentem zdecydowanie nowoczesnym — chcielibyśmy pokazać, do jakich konsekwencji typu prawnego mogłaby doprowadzić teoria „urbanizmu permutacyjnego”, zdająca się zdobywać teren w umysłach coraz większej liczby urbanistów, socjologów i architektów. Teoria ta wychodzi z założenia, iż miasto jutra, aby przystosować się do wymagań świata, w którym umysły i techniki ewoluują w rytmie przyspieszonym, będzie musiało być zdolne do niekosztownych przeobrażeń i modyfikacji. Jedną z konsekwencji tej podstawowej zasady wydaje się być rozpowszechnienie systemu zdolnych do transformacji szkieletów, przeznaczonych do podtrzymywania prefabrykowanego pomieszczenia mieszkalnego. Ścisłej mówiąc, jak to wyjaśniają francuski socjolog A. Moles i profesor J. Englebert, belgijski pionier w tej dziedzinie, z założenia wynika, że każde mieszkanie będzie się odtąd składać ze zmiennej liczby elementów standardowych mogących łączyć się na różne sposoby. Te różne elementy, wraz z pełnym wyposażeniem, byłyby umieszczane w przenośnych strukturach zdolnych do połączeń i pomnażających to rzadkie dobro, jakim stała się ziemia. W ten sposób możliwa będzie większa zmienność, zmienność uwarunkowana ewolucją potrzeb rodziny i społeczeństwa, doskonaleniem sprzętu technicznego w mieszkaniu, standaryzacją norm pozwalającą

na łatwy transport kolejowy lub drogowy elementów i na ich łatwe umieszczenie w innych strukturach, usytuowanych w innych miejscach.

W takiej perspektywie, rekompensata za zmunicipalizowaną lub znacjonalizowaną ziemię przybrałaby wielorakie aspekty. Mogłaby ona najpierw polegać na prawie do bezpłatnego korzystania z urządzeń socjalnych zainstalowanych na uzyskanej ziemi, jak było powiedziane wyżej. Ponadto, mogłaby ona polegać na bezpłatnym przydzieleniu wywłaszczonym właścicielom pewnej liczby elementów prefabrykowanych, których połączenie mogłoby stanowić ich mieszkanie. Mieszkanie to stałoby się odtąd przedmiotem własności ruchomości, nieco na obraz wędrowniej i mogącej gdziekolwiek się zatrzymać przyczepy, a to dzięki możliwościom struktur przenośnych. Wreszcie, i na tym w gruncie rzeczy polega zasadnicza oryginalność pomysłu na polu prawnym, rekompensata wyrażałaby się jednocześnie przyznaniem wywłaszczonym właścicielom prawa do części przestrzeni mierzonej w metrach sześciennych, co pozwoliłoby im, zważywszy możliwości przenośnych szkieletów, dowolnie lokalizować swoje mieszkania. Innymi słowy prywatna własność, określona odtąd już nie przez powierzchnię, ale przez objętość, łatwo mierzalna, nadająca się do zajęcia i do zmaterializowania, przestałaby wreszcie być myloną z rzeczą materialną i stałaby się wartością (polegającą na prawie do części przestrzeni) wymienną na walutę i zamienną, niczym banknot lub akcje towarzystwa.

Nie jest powiedziane, że koncepcja taka długo jeszcze musi pozostawać w sferze *science-fiction*. Niedaleka przyszłość z pewnością to wykaże. W każdym razie prawnik powinien uważnie śledzić ewolucję umysłów i technik w dziedzinie gospodarki przestrzennej, budownictwa, warunków mieszkaniowych itd. W przeciwnym przypadku, szybko może zostać oskarżony o obronę koncepcji przestarzałych, a tym samym zgubnych dla społeczeństwa.

*Z języka francuskiego tłumaczył
Marian Kępiński*

L'EVOLUTION DE LA PROPRIÉTÉ IMMOBILIERE PRIVÉE EN FRANCE ET EN BELGIQUE

Résumé

Au XIXe siècle les limitations de la propriété immobilière privée étaient peu nombreuses. On notera spécialement des servitudes légales d'inérêt privé, de servitudes légales d'utilité publique, l'expropriation pour cause d'utilité publique et une législation fiscale (impôt foncier). L'évolution s'est d'abord caractérisée par un accroissement des charges — servitudes administratives. On notera ensuite l'établissement d'un régime de protection des exploitants effectifs et le développement des théories: de l'abus de droit et des troubles de voisinage. À l'époque

contemporaine c'est la législation sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire qui est la source des restrictions fondamentales (p. ex. des plans d'aménagement, des permis de bâtir, des permis de lotir).

La situation actuelle exige la mise en oeuvre d'un certain nombre de mesures obligatoires tendant à éliminer les obstacles à l'aménagement cohérent et harmonieux du territoire au bénéfice de toutes les classes de la société (politique foncière), suscités par la spéculation immobilière.

Dans le secteur des immeubles d'habitation et des immeubles industriels et commerciaux on assiste à des mutations qui modifient considérablement les conceptions traditionnelles de la propriété. C'est d'abord le règlement de copropriété dans les immeubles divisés par étages ou par appartement et la renaissance de vieilles figures juridiques qui conduisent à un phénomène de dissotiation dans l'objet de la propriété immobilière (l'emphytéose, droit de superficie). Toutes ces hypothèses conduisent à une très nette séparation entre propriété et usage.

La propriété immobilière privée apparaît comme la cause première d'un grand nombre de difficultés sociales et économiques. Les excès auxquels peut conduire la faculté d'abusus, tous autant que les rentes injustifiées font en sorte que beaucoup de voix s'élèvent aujourd'hui en faveur d'une réforme profonde dans le droit.