

DR. ROMUALD PACZKOWSKI
Zastępca Profesora Uniwersytetu Poznańskiego

PRAWO ZABUDOWY W MIEŚCIE POZNANIU

Kodeks Cywilny niemiecki z roku 1896 wprowadził w swej trzeciej księdze jako instytucję prawa rzeczowego t. zw. „Erbbaurecht”, czyli dziedziczne prawo budowania, albo, według dziś przyjętego polskiego terminu, „prawo zabudowy”. Definicję tego prawa, przypominającego w podstawowym swem założeniu rzymską „superficies”, daje ustawa w § 1012, który w dosłownem tłumaczeniu brzmi: „Grunt można w ten sposób obciążyć, że temu, na czyją korzyść obciążanie następuje, przysługuje zbywalne i dziedziczne prawo mieć budowlę na powierzchni lub pod powierzchnią gruntu”. Jest to więc w krótkim ujęciu, rzeczowe prawo użytkowania obcego gruntu na cele budowlane.

Instytucja ta, jak i jej pokrewne instytucje prawne, w chwili wejścia w życie Kodeksu Cywilnego nie cieszyły się w Niemczech w praktyce licznem stosowaniem. To też autorzy K. C. wprowadzali instytucję prawa zabudowy, rzecz można, dość nieśmiało i w motywach jakby się uniewinniali, że ją w kodeksie umieszczają. Ma się wrażenie, jakby wprowadzono prawo zabudowy niejako na próbę. W li tylko 6-ciu krótkich paragrafach (§§ 1012—1017) dano tak skąpe postanowienia, że od razu przewidzieć było można, iż w praktyce we wszystkich kierunkach pojawią się niezliczone wątpliwości.

Skodyfikowanie, chociażby tak skromne, w K. C. powitano z wielu stron z wielkimi nadziejami, częściowo z entuzjazmem. Mianowicie koła dążące do reformy polityki gruntowej i budowlanej widziały i widzą w prawie zabudowy niechybny środek do przeciwstawienia się spekulacji gruntami i budynkami, przede wszystkim w miastach większych, szczególnie przemysłowych, do zapobieżenia drożyznie mieszkań i dostarczania ludności mieszkaniowej i odpowiadających wymogom sanitarnym. Ponieważ praktyczne sedno prawa zabudowy mieści się w tem, że uprawniony z tegoż prawa, — którego nazywać będziemy „z a b u d o w c ą” —, ma możliwość i to na podstawie prawa rzeczowego, a nie tylko umowy obligatoryjnej, pobudowania i utrzymywania budowli, mianowicie

budynków mieszkalnych, na obcym gruncie, a więc nie kupując tegoż gruntu, czyli nie wydatkując ceny kupna, uważano, że na podstawie prawa zabudowy będzie można budować taniej i obszerniej, czyli stwarzać wygodniejsze i zdrowsze mieszkania. Przypuszczano, że na tej drodze budownictwo będzie się mogło odwrócić od typu koszar mieszkaniowych i stawiać przede wszystkim małe, a liczne domki mieszkalne dla jednej lub dwóch rodzin.

Optymizm owych kół reformistycznych podzielały także sfery rządowe niemieckie wzgl. pruskie. Według ich zdania powinno państwo i inne związki publiczne, mianowicie gminy, korzystając z istnienia instytucji prawa zabudowy, zakupywać szczególnie w bliskim sąsiedztwie miast jak najwięcej terenów, aby je potem tytułem prawa zabudowy oddawać reflektantom na cele budowlane, mianowicie mieszkaniowe. Spodziewano się, że związki publiczne w ten sposób, przez uruchomienie gruntów na drodze nadawania praw zabudowy, osiągną wyżej wzmiankowane cele społeczne, choć zatrzymując na zawsze własność gruntów.

Propagatorzy prawa zabudowy byli też zdania, że korzystanie z tego prawa może się w znacznej mierze przyczynić do obniżenia cen sprzedażnych gruntów wogóle w razie wzmocnienia się podaży gruntów tytułem prawa zabudowy, przede wszystkim ze strony korporacji publicznych, rozporządzających wielką ilością terenów.

Po wejściu w życie niem. K. C. wzmogła się też w pismach fachowych i dziennikach bardzo żywa agitacja nazwanych kół za spularyzowaniem prawa zabudowy.

Z drugiej strony spotkało się prawo zabudowy także z wielką opozycją. Znaleźli się przeciwnicy, którzy mu odmawiali zupełnie wszelkich kwalifikacyj do osiągnięcia łączonych z niem celów i traktowali je jako instytucję sztuczną, mętną i poronioną.

Przeważnie zgadzali i zgadzają się wszyscy co do tego, że jako właściciele gruntu, nadający reflektantom prawa zabudowy, będą wchodzić w rachubę w regule tylko korporacje prawa publicznego, mianowicie państwo i gminy, że natomiast nie znajdzie się prawie nigdy właściciel prywatny, który, zamiast grunt sprzedać, ustanowi na nim prawo zabudowy. Jest to też zupełnie zrozumiałe, gdy się zważy, że prywatny właściciel gruntu rzadko się zdecyduje, wyżyć się faktycznej możliwości rozporządzania swoim gruntem na czas względnie długi, zadowolając się widokami, że grunt ten kiedyś po upływie czasu zabudowy powróci do jego spadkobierców albo nawet może dopiero do spadkobierców jego spadkobierców. Nie będzie dla niego regularnie też dostatecznym bodźcem do ustanowienia prawa zabudowy nawet i ten wzgląd, że przecież, gdy grunt

kiedyś wróci do jego masy majątkowej, to wróci wzbogacony o ewentualnie powstały w międzyczasie, czyli w czasie trwania zabudowy, przyrost wartości.

Pierwszą umowę nadającą prawo zabudowy w Niemczech na podstawie K. C. zawarło zaraz w pierwszym roku wejścia w życie tegoż kodeksu, czyli w roku 1900, miasto Frankfurt n/M., i to ze spółką akcyjną zajmującą się budowaniem małych mieszkań. Po mału i dalsze gminy zaczęły się decydować, choć w niewielkim zakresie, na stosowanie prawa zabudowy. Także fiskus pruski wszedł na tę drogę. Dość intensywnie zabrano się do tego właśnie w mieście Poznaniu.

Lecz tutaj przystąpiono do ustanawiania praw zabudowy w zupełnie innych celach niż wyżej omawiane, a więc nie dla przeciwstawienia się spekulacji gruntami i budynkami, nie dla dostarczania ludności wogóle tanich mieszkań, nie dla obniżenia cen gruntów przez obfitą podaż gruntów pod prawo zabudowy. Rząd pruski uznał, że działanie Komisji Kolonizacyjnej, wzmacniające niemczyznę na roli, zatrzymuje się u bram miast, mianowicie stołecznego miasta Poznania, że zaś wśród miasta wzrasta polski stan posiadania. Chodziło więc o znalezienie środka, za pomocą którego możnaby zabezpieczyć nieruchomości miejskie po wieczne czasy w rękach niemieckich i uchronić je od przechodzenia na własność w ręce polskie. Taki środek nadający się do osiągnięcia owych celów ujrzano w prawie zabudowy Kodeksu Cywilnego, które, nie wycofując gruntów z życia budowlanego, zachowuje własność pierwotnego właściciela. Prawo zabudowy miało mniej lub więcej spełnić w mieście Poznaniu tę rolę, którą na wsi spełniała Komisja Kolonizacyjna. Użyto go więc w celach wyłącznie politycznych do walki z polskim posiadaniem, a do utrwalenia posiadania niemieckiego.

Nadzwyczajna sposobność do rozpoczęcia akcji wprężenia prawa zabudowy do tej politycznej kampanji nadarzyła się, gdy zniesiono fortyfikacje okalające miasto Poznań. Grunty poforteczne, należące do Rzeszy niemieckiej, nabył od niej fiskus pruski i na mocy umowy zawartej z miastem Poznaniem w 1904 r. zajął się ich udostępnieniem dla budownictwa. Do gruntów pofortecznych doszła jeszcze część należących do Komisji Kolonizacyjnej dóbr Sołacz, rozszerzona przez dokup sąsiednich terenów. Te grunty poforteczne i sołackie przeznaczono na przedmiot mającego zostać stosowaniem prawa zabudowy. Tereny sołackie wydawano wyłącznie tylko tytułem tegoż prawa celem stworzenia tam niemieckiej kolonji willowej, podczas gdy tereny poforteczne według wyboru

reflektantów odstępowano im na mocy prawa zabudowy albo sprzedawano im na własność. Fiskus pruski rozpoczął nadawanie prawa zabudowy w Poznaniu w roku 1908. Gruntami rozporządzała w imieniu fiskusa t. zw. „Königliche Kommission für die Stadterweiterung”.

Jako zabudowców przyjmowano, zgodnie z zasadniczym politycznym celem stosowania w Poznaniu prawa zabudowy, oczywiście wyłącznie obywatele narodowości niemieckiej.

Co do gruntów pofortecznych, które, jak już wyżej wzmiankowano, można było nabywać także drogą kupna, spotkano się z charakterystycznym objawem, że nawet majątni obywatele wybierali prawo zabudowy, a nie nabycie na własność, tak, że większość reflektantów pobudowała się na tych terenach jako zabudowcy, a nie jako właściciele.

Czynsz zabudowy (Erbbauzins) wynosił rocznie 3% wartości gruntu w chwili zawarcia kontraktu zabudowy. Czynn timer według umowy normalnie nie ulegał podwyżce przez cały czas trwania prawa zabudowy, podczas gdy w Niemczech z biegiem lat regularnie następowała stopniowa zwyżka. Co do czasu trwania prawa zabudowy, to i tu ze względu na cel utrwalenia niemieckiego posiadania na czas jaknajdłuższy ustalono w Poznaniu jako okres normalny 100 lat. Zresztą w miastach niemieckich okres ten był w regule znacznie krótszy, od 30 lat w górę. Zastosowanie przez fiskusa pruskiego w Poznaniu tak długiego okresu było poważnym uprzywilejowaniem niemieckich zabudowców poznańskich, połączeniem wszakże z unieruchomieniem owych gruntów dla właściciela przez setkę lat, którą to ofiarę ponosił jednakże fiskus pruski w interesie niemieckich zabudowców. W innych miastach, gdzie względy polityczne, narodowościowe, nie odgrywały przy prawie zabudowy roli, decydującem kryterjum dla unormowania czasu trwania zabudowy była możliwość umorzenia hipotek amortyzacyjnych, zaciąganych przez zabudowców na prawo zabudowy, zanim czas zabudowy upłynie, gdyż z wygaśnięciem tego prawa — w braku odmiennych przepisów K. C. — przepadałoby dla wierzycieli zabezpieczenie hipoteczne, i pozostawałaby tylko odpowiedzialność osobista zabudowcy.

Zapewne ten względnie nie wysoki czynsz zabudowy, łącznie z jego niepodwyższalnością przez tak długi okres 100-letni, był dla reflektantów bodźcem, by na gruntach pofortecznych korzystać przeważnie z możliwości uzyskania prawa zabudowy, a nie nabywać gruntów na własność.

Ponieważ prawo zabudowy nietylko jest dziedziczne, lecz podlega także zbyciu, wymawiał sobie fiskus pruski w kontraktach zabudowy prawo pierwokupu, i to jako prawo rzeczowe na wszystkie wypadki sprzedaży, wpisywane do księgi gruntowej. Przez to zabezpieczał sobie fiskus na cały czas trwania prawa zabudowy możliwość nabycia tegoż prawa, gdyby którykolwiek z zabudowców miał je sprzedać osobie, fiskusowi niewygodnej.

Nader ważną kwestją, wprost decydującą o zastosowaniu prawa zabudowy, jest możliwość zaciągania na prawo to hipotek, mianowicie dla pożyczek budowlanych. K. C. postanawiając, że względem prawa zabudowy obowiązują przepisy odnoszące się do gruntów, uznał obciążalność prawa zabudowy, tak jakby prawo to było gruntem. Nie dając jednak żadnych dalszych przepisów w omawianym kierunku, mianowicie co do stanu prawnego w razie wygaśnięcia prawa zabudowy, spowodował w praktyce tyle wątpliwości i niejasności, że zupełnie zadziwiać nie mogła wstrzemięźliwość kapitałów prywatnych w angażowaniu się hipotecznem na niepewnej podstawie prawa zabudowy. Nie tutaj miejsce, by rozwodzić się nad szczegółami w tej dziedzinie. Należy tylko stwierdzić, że także w Poznaniu kapitał prywatny zupełnie się nie zajmował finansowaniem owego prawa, w Poznaniu tem mniej niż gdzieindziej, że tutaj instytucja prawa zabudowy miała wybitne cele polityczne, co zwykle kapitalistów nie nęci. I, jak wszędzie, tak i w Poznaniu musiał po prostu właściciel gruntu sam w interesie swoich zabudowców sprawą kredytów zabudowy się zainteresować i sam starać się o wyznalezienie źródeł takich kredytów, Zadaniem udzielania kredytów, i to w hipotekach amortyzacyjnych, obarczył fiskus pruski dwie instytucje, a mianowicie „Deutsche Pfandbriefanstalt in Posen” i „Kreditanstalt für städtische Hausbesitzer der Provinz Posen und Westpreussen”, dwie instytucje zasilane wydatnie z funduszków państwowych, a mające te same cele polityczne, jakim służyć miało w Poznaniu prawo zabudowy samo. W wzorowym kontrakcie zabudowy mieściło się postanowienie, że zabudowcy wolno się cofnąć od kontraktu, gdyby w pewnym określonym czasie od jednej albo drugiej instytucji pożyczki przyrzeczonej nie otrzymał.

Według statutu „Deutsche Pfandbriefanstalt” mogli otrzymać pożyczki tylko jej członkowie, a członkami zostać mogli tylko tacy, „którzy w domu, w kościele i w życiu potocznem używają języka niemieckiego”. Instytucja ta udzielała pożyczek na t. zw. pierwszą hipotekę, mieszczącą się w pierwszej połowie wartości. Druga z nazwanych instytucyj, „Kreditanstalt für städtische Hausbesitzer”, dawała pożyczki na dalsze miejsce hipoteczne, i to znowu

tylko swoim członkom. A członkostwo uzyskać mogli tylko tacy, którym już „Deutsche Pfandbriefanstalt” udzieliła hipoteki pierwszej, czyli w rezultacie znowu tylko obywatele narodowości niemieckiej. Wobec tych postanowień statutów była więc także do uzyskania pożyczek budowlanych droga dla Polaków zamknięta. Zatem, jak sprawa nabycia prawa zabudowy samego, tak i sprawa jego finansowania postawiona była czysto politycznie.

Tyle dla krótkiego, szkicowego scharakteryzowania prawa zabudowy nadawanego przez państwo pruskie na gruntach fiskalnych w mieście Poznaniu.

Poza fiskusem pruskim ustanawiała w Poznaniu prawo zabudowy także prowincja poznańska jako taka na gruntach swoich, położonych na terenach jeżyckich, mianowicie przy dzisiejszych ulicach Krasińskiego, Mickiewicza i Zacisze. Cel i charakter nadawanych przez prowincję praw były jednakże odrębne od celu i charakteru praw tych na gruntach fiskalnych. Związkowi prowincjonalnemu (Provinzialverband) chodziło o stworzenie mieszkań dla swoich urzędników, i tylko ci urzędnicy wchodzili w rachubę jako zabudowcy. Odpowiednio do swego celu zawierały kontrakty, dotyczące prawa zabudowy, liczne ograniczenia co do rozporządzania, bądź to prawem zabudowy samem, bądź to budynkami na podstawie prawa tego wzniesionemi, nawet co do ich obligatoryjnego wynajmowania. Na wypadek wykroczenia przeciwko klauzulom ograniczającym przewidziane było dla prowincji n. p. prawo odstąpienia od kontraktu, dalej ogólne prawo pierwokupu, i to rzeczowe, na każdy wypadek sprzedaży prawa zabudowy. W razie dziedziczenia tegoż prawa przez kogo innego niż przez żonę lub krewnych zstępnych i wstępnych miała prowincja prawo odkupu, zabezpieczone w księdze gruntowej przez wpis t. zw. ostrzeżenia (Vormerkung). I tutaj, przy prawach zabudowy na gruntach prowincji widzimy ten sam charakterystyczny objaw, napotkany już wyżej przy gruntach fiskalnych, że mianowicie właściciel gruntu sam musiał dbać o dostarczenie zabudowcom pożyczek na cele budowlane. Działo się to w ten sposób, że prowincja sama bezpośrednio pożyczek tych udzielała, i to jako pożyczek amortyzacyjnych, zabezpieczanych hipotecznie na prawach zabudowy. Prowincja była więc równocześnie właścicielką gruntu, na którym ciążyło prawo zabudowy i wierzycielką hipoteki na temże prawie ciężącej. Zabudowca płacił jej czynsz zabudowy i procenty hipoteczne, łącznie z amortyzacją. Czynsz zabudowy wynosił 1% wartości gruntu, a więc 2% mniej niż przy gruntach fiskalnych. Czasokres zabudowy określony był na 90 lat.

Poza fiskusem pruskim i prowincją poznańską wprowadzie także jeszcze miasto Poznań ustanawiało prawa zabudowy. Lecz stało się to, według zaciągniętych informacji, jak się zdaje, tylko w dwóch wypadkach, z których niepodobna wyciągnąć jakichkolwiek wniosków ogólnych. Nie zdarzyło się zaś w Poznaniu nigdy, o ile stwierdzić było możliwe, aby prywatny właściciel gruntu udzielił prawa zabudowy na swoim gruncie.

Powyższe przedstawienie sprawy stosowania prawa zabudowy w mieście Poznaniu dotyczyło czasów za panowania pruskiego. Co do czasów polskich, to należy nasamprzód wskazać na to, że od przewrotu politycznego aż do dzisiaj żadne nowe prawo zabudowy w mieście Poznaniu, ani na gruntach Skarbu Państwa (następca fiskusa pruskiego), ani na gruntach dawniejszych prowincji poznańskiej nie powstało. Natomiast miasto Poznań oddało w kilku wyjątkowych wypadkach grunty swoje pod prawa zabudowy (np. przy ul. Słowackiego).

Wprowadzie powstały i powstają na gruntach państwowych, które były dawniej głównym przedmiotem praw zabudowy, i za czasów polskich nowe budowle. Lecz budowało je albo państwo samo, albo, o ile budowali inni, to czynili to na mocy innych umów, a nie na prawie zabudowy. Główna trudność w stosowaniu i rozpowszechnieniu się tejże instytucji prawnej polega zapewne na tem, że według art. 6 Konstytucji obciążenie nieruchomości majątku państwowego może nastąpić tylko na mocy ustawy. Każdem nowym prawem zabudowy, które przecież jest obciążeniem gruntu, trzeba by zatem zajmować ustawodawcę. W kilku wypadkach zdecydowali się reflektanci na budowanie domów na mocy zwyczajnej obligatoryjnej umowy dzierżawnej. Droga ta, pomijając okoliczność, że dzierżawca nie może zaciągać pożyczek hipotecznych, posiada oczywiście dla dzierżawcy niemałe ryzyko, mianowicie co do losu pobudowanych budynków w razie upływu czasu umowy dzierżawnej, zawieranej na czas względnie krótki (n. p. 20 lat).

W innym znowu wypadku oddano w drodze administracyjnej grunt poforteczny na cele budowlane, na razie bez wyraźnego aktu cywilno-prawnego.

Ten wyżej naszkicowany niejednolity stan prawny ma w założeniu charakter tymczasowy. Między Państwem a miastem Poznaniem toczą się bowiem od lat pertraktacje o przelanie własności gruntów pofortecznych na miasto. Skoro przelanie to nastąpi, będzie można przystąpić do ostatecznego uregulowania owych tymczasowych stosunków. Obecni dzierżawcy gruntów państwowych liczą na to, że wówczas będą mogli zadzierżawione grunty otrzymać

od miasta na własność tytułem kupna. I ta nadzieja była dla nich głównym powodem do zdecydowania się na zaryzykowanie stawiania wartościowych budowli na mocy czysto obligatoryjnych kontraktów dzierżawy. Dopóki grunty te są własnością Państwa, przewłaszczenie każdej parceli wymagałoby — jako zbycie nieruchomości państwowego — ustawy państwowej (art. 6 Konstytucji).

W uzupełnieniu powyższych wywodów wypada jeszcze nadmienić, że dawniejsza „Kgl. Kommission für die Stadterweiterung”, która w imieniu fiskusa pruskiego rozporządzała gruntami fiskalnymi i która po przejściu Poznania pod panowanie Rzeczypospolitej Polskiej z początku jeszcze czas jakiś istniała jako „Komisja dla rozbudowy miasta”, została później zniesiona i że agendy jej przeszły na Urząd Wojewódzki.

Istniejące z czasów niemieckich na gruntach fiskalnych prawa zabudowy w przeważnej części od opuszczających Polskę obywateli niemieckich nabyli Polacy.

Natomiast prawa zabudowy na gruntach dawniejszej prowincji poznańskiej zostały w międzyczasie zniesione. Starostwo Krajowe oddaje obecnie grunty te oraz budynki na nich stojące swoim urzędnikom na podstawie zwykłych kontraktów dzierżawy wzgl. najmu.

Z ostatnich wywodów powyższych wynika, że obecnie instytucja prawa zabudowy na terenie miasta Poznania stała się nieżywotną, przynajmniej o tyle, o ile chodzi o ustanawianie nowych praw tego rodzaju. Czy są widoki na jej ożywienie? Trudno to dzisiaj osądzić. Lecz wypada wskazać na to, że obecnie istnieją znacznie solidniejsze podstawy ustawowe dla jej rozwoju niż dawniej. Niemieckim rozporządzeniem o prawie zabudowy z dnia 15 stycznia 1919 r. została bowiem instytucja prawa zabudowy od nowa uregulowana (w 39 paragrafach), a dotychczasowe postanowienia K. C. zostały zniesione. Ponieważ rozporządzenie to weszło w życie dopiero dnia 22 stycznia 1919 r., nie miało z początku znaczenia dla miasta Poznania, położonego wewnątrz ówczesnej t. zw. linii demarkacyjnej, lecz jedynie jeszcze dla obszarów poza ową linią. Jednakże rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 1922 r. (Dz. U. Rz. P. nr. 34, poz. 280) rozszerzyło jego moc obowiązującą także na obszar b. dzielnicy pruskiej, położony w obrębie linii demarkacyjnej, z działaniem od dnia 16 maja 1922 r. Od tego czasu jest zatem nowe niemieckie rozporządzenie o prawie zabudowy miarodajnym także dla miasta Poznania.

Rozporządzenie to okazało się koniecznym ze względu na niekorzystne doświadczenia z dotychczasowymi, tak skąpymi postano-

wieniami Kodeksu Cywilnego, którym przypisywano winę, że prawo zabudowy względnie tak mało stosowano i miało właśnie zadanie, by te niemal 20-letnie doświadczenia zużytkować i wszystkie luki, niedomówienia i wątpliwości owych przepisów, o ile możliwości, usunąć. Nowe rozporządzenie np. wyjaśnia, że prawo zabudowy nie może powstać z warunkiem rozwiązującym, tak niebezpiecznym dla wierzycieli hipotecznych na prawie zabudowy, reguluje sprawę czynszu zabudowy, podaje, jakie szczegółowe umowy poboczne mogą być treścią prawa zabudowy, normuje prawny stosunek budynków do gruntu, reguluje los budynków w razie powrotu prawa zabudowy do właściciela gruntu i w razie wygaśnięcia tegoż prawa, daje szczegółowe przepisy dla hipotek na prawie zabudowy i t. d.

Wobec tego szczegółowego uregulowania ustawowego należałoby się z tem liczyć, że instytucja prawa zabudowy ma widoki, by stać się w przyszłości popularniejszą niż dotąd. Jeżeli się jednakże zważy, że głównym jej celem jest zasadniczo możność tańszego budowania, albowiem budowania na obcym gruncie bez kupowania tegoż gruntu, to przypuszczać można, że chętni do nabywania prawa zabudowy znajdują się przedewszystkiem w czasach drożyzny gruntów. Dopóki zaś, jak obecnie, cena placów budowlanych, poza wyjątkowymi wypadkami, jest względnie niska i stanowi tylko drobny ułamek kosztów budowania samego, ewentualni reflektanci prawdopodobnie chętniej będą nabywali grunty na własność, by już budować na własnej ziemi, a nie będą wdawali się w bądź co bądź, dość skomplikowaną transakcję z nabywaniem li tylko prawa zabudowy.