

NOWE ZASADY DOTYCZĄCE PRAWA ZABUDOWY

CZY PROJEKT ZMIAN STANIE SIĘ LEKIEM NA KRYZYS ?

Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało projekt założeń ustawy o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw, efektem, czego ma być wprowadzenie nowej instytucji prawnej - prawa zabudowy. Projekt ustawy jest aktualnie na etapie uzgodnień międzyresortowych, ale znane są jego główne założenia. Przedstawiona przez Ministerstwo propozycja stanowi w wielu aspektach powielenie rozwiązań znajdujących się w prawodawstwach innych krajów zachodniej Europy. Charakteryzować się będzie odstępstwem od aktualnie obowiązującej, rzymskiej zasady, z której wynika, iż budynek i urządzenia wzniesione na cudzym gruncie należą do tego, czyj jest grunt (*superficies solo cedit*). Co prawda od tej zasady istnieją wyjątki - tyczą się np. budynków wybudowanych na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, ale rozwiązanie, które proponuje resort sprawiedliwości, nie ma być odstępstwem, lecz zasadą. Prawo zabudowy pozwoli inwestorowi nabyć uprawnienie do korzystania z cudzego gruntu, którego nie jest właścicielem, oraz własność budynków lub innych urządzeń trwale związanych z gruntem.

Regulacja prawa zabudowy u naszych zachodnich sąsiadów

Instytucja prawa zabudowy w systemie prawnym Niemiec obecna jest prawie od stu lat i niewątpliwie ma stanowić pierwowzór dla polskiego ustawodawcy. Prawo zabudowy zostało bowiem uregulowane w prawodawstwie naszych zachodnich sąsiadów w rozporządzeniu o prawie zabudowy (*ErbbauVO*) z dnia 15 stycznia 1919r. Rozporządzenie to na przełomie ostatnich kilkunastu lat było jednak wielokrotnie nowelizowane. Według regulacji niemieckiej prawo zabudowy to zbywalne i dziedziczne prawo wzniesienia i posiadania budowli na cudzej nieruchomości. Prawo zabudowy jest zatem ograniczonym prawem rzeczowym, które stanowi obciążenie dla nieruchomości właściciela. Reżim prawa zabudowy zbliżony jest do regulacji dotyczącej prawa własności i podlega ujawnieniu w dziale II księgi gruntowej, podobnie jak w przypadku prawa własności. Prawo zabudowy może być przedmiotem obciążenia prawami

zastawniczymi (długiem gruntowym i hipoteką). Z reguły instytucja prawa zabudowy ustanawiana jest w zamian za jednorazowe wynagrodzenie lub miesięczny czynsz uiszczany przez uprawnionego właścicielowi gruntu.

Dla powstania prawa zabudowy konieczne jest zawarcie umowy pomiędzy właścicielem i uprawnionym oraz dokonanie stosownego wpisu w księdze gruntowej. Prawo wygasa po upływie umówionego okresu. Właściciel gruntu obowiązany jest wówczas zwrócić uprawnionemu wartość wzniesionych przez niego budowli. Prawo zabudowy znajduje nader często zastosowanie w praktyce, dzięki temu inwestor może rozpocząć budowę bez konieczności wydatkowania środków na

Niniejszy artykuł został opracowany w oparciu o projekt założeń projektu z dnia 21 sierpnia 2013 roku o zmianie ustawy Kodeks Cywilny oraz niektórych innych ustaw.



Maciej Krotoski
Adwokat
Kancelaria Krotoski - Adwokaci



Piotr Walczak
Aplikant Adwokacki
Kancelaria Krotoski - Adwokaci

zakup gruntu. Koniecznym oczywiście warunkiem jest uprzednie znalezienie odpowiedniego właściciela gruntu, który może być zarówno jednostką państwową, jak i prywatną. Co istotne, prawo zabudowy nie ogranicza właściciela w rozporządzaniu nieruchomością, ale może dopuścić także możliwość zastrzeżenia przez strony umowy o ustanowienie prawa zabudowy możliwości jej zakupu.

W niemieckim systemie prawnym umowy o ustanowienie prawa zabudowy zawierane są na okres od 75 do 99 lat, natomiast nieruchomości przemysłowe na okres od 40 do 50 lat. Prawo zabudowy jest zbywalne i podlega dziedziczeniu. Natomiast, zbycie prawa i zabudowa gruntu wymagają zgody właściciela nieruchomości, a uprawniony uiszcza zamiast ceny kupna tylko opłatę czynszową, która rocznie wynosi około 3-5% wartości nieruchomości.

Prawo zabudowy według projektu Ministerstwa Sprawiedliwości. Instytucja nowego ograniczonego prawa rzeczowego.

Według przedstawionego przez Ministerstwo Sprawiedliwości projektu, prawo zabudowy ma rozszerzyć katalog ograniczonych praw rzeczowych. Uregulowanie prawa zabudowy jako ograniczonego prawa rzeczowego oznaczać będzie, że znajdują wprost do niego zastosowanie przepisy ogólne dotyczące tych praw, chyba, że przepisy szczególne stanowią inaczej. Nie będą zatem miały analogicznego zastosowania przepisy o własności. **Istotą treści prawa zabudowy, podobnie jak w przypadku użytkowania wieczystego, jest uprawnienie do korzystania z cudzej nieruchomości, a konkretniej z cudzego gruntu.** Różnica w porównywaniu z użytkowaniem wieczystym polega na tym, że zakres dopuszczalnego korzystania przez zabudowcę z obciążonego gruntu jest ściśle ustawowo reglamentowany. Resort sprawiedliwości stwierdził bowiem, że nie ma konieczności utrzymywania uprawnienia do szerokiego korzystania z rzeczy w każdym przypadku, pokrywającego się z zakresem treści własności. Co niezwykle istotne, w przeciwieństwie do użytkowania wieczystego, **prawo zabudowy może powstać także na nieruchomościach prywatnych.** Zgodnie z proponowanymi zmianami na treść prawa zabudowy składać się mają przede wszystkim dwa uprawnienia **do korzystania z budynków lub innych urządzeń trwale związanych z gruntem, a także do usytuowania (wzniesienia) takich przedmiotów na lub pod nieruchomością gruntową.** Urządzenia zaś istniejące w chwili ustanowienia prawa zabudowy oraz usytuowane (wzniesione) na lub pod gruntem w czasie istnienia prawa – co do zasady stanowią mają przedmiot prawa własności uprawnionego. Prawo zabudowy stanowić ma zatem wyjątek od zasady akcesji (*superficies solo cedit, art. 191 k.c.*). Odstępstwo to dotyczy zarówno budynków jak i innych urządzeń, które są trwale związane z gruntem obciążonym prawem zabudowy. Projekt zmiany ustawy określa je enigmatycznie, jako „zabudowcę”. Zabudowcę oznaczać mogą poszczególne, pojedyncze budynki lub

inne urządzenia (np. domy, wiatraki, mosty itp.), ale też kompleksy urządzeń, hale magazynowe itp. znajdujące na większej ilości nieruchomości. **Wreszcie, co wydaje się być niewątpliwie istotne zabudowcę mogą stanowić zarówno urządzenia usytuowane na, jak i pod powierzchnią gruntu.** Sposobność korzystania przez zabudowcę z urządzeń położonych pod gruntem stanowi nowość w stosunku do obowiązujących przepisów dotyczących użytkowania wieczystego.

Możliwość rozszerzenia bądź ograniczenia wzajemnych obowiązków w drodze umowy

Strony umowy o ustanowienie prawa zabudowy mogą skutecznie ograniczyć swobodne wykonywanie własności prawa zabudowy poprzez ustanowienie zakazu możliwości modyfikacji budynku lub urządzenia przez zabudowcę, którego nabył bądź wznosił na cudzej nieruchomości. Nadto w treści umowy można nałożyć na zabudowcę określone obowiązki polegające np. na konieczności utrzymywania stanowiących zabudowcę urządzeń w należytym stanie, jak również ich ewentualnej odbudowy w przypadku ich destrukcji. Projekt zakłada, że uprawniony może w ramach przysługującego mu prawa zabudowy budować (wznosić, usytuować) różnego rodzaju urządzenia. Co ważne zauważyć należy, że skorzystanie z tego uprawnienia nie jest uzależnione od każdorazowego uzyskania zgody właściciela obciążonej nieruchomości. Zabudowca winien jedynie przestrzegać obowiązujące przepisy prawne dotyczące nieruchomości, w szczególności regulacje o zagospodarowaniu przestrzennym oraz normy prawa budowlanego. Istnieje oczywiście możliwość uregulowania przez strony stosunku prawnego w ten sposób, iż do wzniesienia przez zabudowcę nowej budowli na lub pod gruntem konieczna każdorazowo będzie zgoda właściciela nieruchomości obciążonej. Dzięki temu uprawnieniu właściciel nieruchomości będzie mógł zachować sobie prawo do współdecydowania o charakterze i rodzaju zabudowy. W zakresie prawa zabudowy ma być dopuszczona możliwość ustanowienia go, jako prawa rzeczowego łącznego, tj. ciężącego na więcej niż jednej nieruchomości gruntowej.

Jak najmniejsze utrudnianie korzystania z nieruchomości

Podmiot, któremu przysługiwać będzie prawo zabudowy, nie może jednak wykorzystywać nieruchomości gruntowej w sposób nieograniczony. Korzystanie z tego uprawnienia jest bowiem ściśle związane z celem istniejącej lub mającej powstać zabudowy. Projekt zakłada także standardowe klauzule mówiące o tym, iż prawo zabudowy winno być wykonywane tak, aby właścicielowi gruntu, a także ewentualnie innym uprawnionym jak najmniej utrudniać korzystanie z nieruchomości. **Obciążenie nieruchomości prawem zabudowy nie ogranicza możliwości eksploatacji gruntu przez jego właściciela, czy też przez inne podmioty przez niego wskazane w takim zakresie, w jakim nie narusza to słusznego interesu zabudowcy.** Strony w umowie mogą także przewidzieć, że budynek już istniejący albo mający powstać w przyszłości lub też inne urządzenie stanowiące będzie przedmiotem prawa własności właściciela nieruchomości gruntowej, jako jej część składowa. Dla ważności takiego zastrzeżenia konieczne będzie jednak jego ujawnienie w księdze wieczystej prowadzonej dla prawa zabudowy.

Podział obciążonej prawem zabudowy nieruchomości

Projekt przewiduje także uprawnienie do ustanowienia odrębnej własności lokali w budynku będącym przedmiotem zabudowy. W sytuacji podziału obciążonej prawem zabudowy nieruchomości prawo to utrzymywałoby się, jako łączne na częściach utworzonych przez podział. Natomiast w przypadku, gdy jego wykonywanie byłoby ograniczone tylko do jednej lub kilku z tych gruntów, właściciele pozostałych mogliby żądać ich zwolnienia od prawa zabudowy. Jeśli zaś podział powodowałby konieczność zmiany sposobu wykonywania prawa zabudowy, wówczas w przypadku braku uzyskania zgody zainteresowanych stron w tym zakresie, uregulowanie należałoby do sądu (analogiczne rozwiązania, jak w przypadku instytucji służebności).

Powstanie prawa zabudowy. Wpis do księgi wieczystej.

Niezbędnym elementem do powstania prawa zabudowy jest jego wpis do księgi wieczystej specjalnie założonej dla tego prawa. Jednocześnie prawo to winno zostać ujawnione także w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości gruntowej, która zostaje obciążona. Także wszystkie obciążenia prawa zabudowy winny figurować w księdze wieczystej. Wpis ograniczonego prawa zabudowy do księgi wieczystej ma charakter konstytutywny. Wreszcie zaszyfrować należy, że do księgi wieczystej prowadzonej dla prawa zabudowy można też wpisać ze skutkiem wobec każdego nabywcy prawa zabudowy szczególnie, ustalony treścią umowy, sposób korzystania z obciążonego gruntu, a także obowiązki wzniesienia zabudowy w ściśle ustalonym terminie i ograniczenia w rozporządzaniu prawem zabudowy.

Prawo zabudowy – od 30 do 100 lat

Prawo zabudowy jest prawem temporalnym. Projekt przewiduje jego ustanawianie na czas ustalony w umowie, nie krótszy jednak niż lat 30 i nie dłuższy niż lat 100. Istotną różnicą w stosunku do użytkowania wieczystego jest fakt, że zgodnie z projektem zabudowcy nie przysługuje roszczenie o przedłużenie prawa zabudowy. Przewidziano jedynie możliwość zawarcia przez strony odpowiedniej umowy o przedłużeniu prawa zabudowy. Do przedłużenia należy stosować przepisy o ustanowieniu prawa zabudowy.

Rozporządzenie prawa zabudowy

Według przedstawionego projektu Ustawy prawo zabudowy będzie zbywalne i podlegało dziedziczeniu. Do rozporządzenia prawem zabudowy, co do zasady nie jest konieczne uzyskanie zgody właściciela nieruchomości obciążonej. Zbycie prawa własności zabudowy, jako prawa ściśle związanego z prawem zabudowy zgodnie z projektem następuje z mocy prawa wraz z przeniesieniem prawa zabudowy. Nie ma zatem konieczności zawarcia dodatkowej umowy przeno-

szącej własność obok umowy przenoszącej ograniczone prawo rzeczowe. Treść umowy o ustanowienie prawa zabudowy winna zawierać postanowienia dotyczące rodzaju zabudowy, która istnieje lub która ma powstać na obciążonym gruncie, sposób i zakres korzystania z nieruchomości gruntowej przez zabudowcę, a także czas, na jaki prawo zabudowy zostaje ustanowione. **Projekt przewiduje, że strony umowy o ustanowienie prawa zabudowy mogą zobowiązać zabudowcę do wybudowania określonej zabudowy w konkretnie oznaczonym w umowie terminie.** W przypadku braku jego wskazania zabudowcy przysługuje takie prawo, ale nie ma takiego obowiązku.

Forma aktu notarialnego. Zasady ustanawiania prawa zabudowy.

Autorzy projektu przewidzieli także, że umowa o ustanowienie prawa zabudowy, z uwagi na przede wszystkim na jej doniosłość prawną, wymaga zachowania formy aktu notarialnego pod rygorem nieważności. Opracowywany na szczeblu ministerialnym projekt prawdopodobnie będzie wyłączać spod ogólnych zasad ustanawiania prawa zabudowy te, które miałyby obciążać grunty Skarbu Państwa. W tych przypadkach stosowne uregulowania powinny być wprowadzone w skutek nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami. Omawiany projekt przewiduje też, iż prawo zabudowy nie może być ustanowione pod warunkiem rozwiązującym. Strony umowy o ustanowienie prawa zabudowy mogą ustanowić jedynie to prawo pod warunkiem zawieszającym oraz uzależnić przeniesienie prawa zabudowy bądź jego obciążenie użytkowaniem, a także służebnością gruntową lub osobistą od zgody właściciela obciążonej nieruchomości gruntowej. Dodatkowo projekt zakłada, że prawo zabudowy przysługiwać będzie pierwszeństwo przed innymi obciążeniami nieruchomości gruntowej. Odstępstwo od zasady pierwszeństwa nie może być w jakikolwiek sposób dokonane, projekt bowiem wyklucza możliwość zmiany pierwszeństwa w drodze czynności prawnej dokonanej między zabudowcą a innymi podmiotami. Wszystkie dotychczasowe obciążenia gruntu dotyczące części składowych, które stały się zabudową wygasają z chwilą jej powstania. Projekt nie wyłącza też

możliwości obciążenia tego samego gruntu więcej niż jednym prawem zabudowy. W tym przypadku każde prawo zabudowy uzyskuje równe pierwszeństwo niezależnie od chwili ich powstania. Natomiast ustanowienie następnego prawa zabudowy jest dopuszczalne jedynie w sytuacji, gdy nie ma to wpływu na dotychczas obowiązujące prawo zabudowy. Pierwszeństwo prawa zabudowy nie znajduje zastosowania względem istniejących na nieruchomości gruntowej służebności drogi koniecznej, służebności przesyłu lub ustanowionej w związku z przekroczeniem granicy przy wznoszeniu zabudowy.

Prawo zabudowy zarówno odpłatnie jak i nieodpłatnie. Ograniczona możliwość żądania zmiany świadczenia.

O mawiany projekt dopuszcza też możliwość ustanowienia prawa zabudowy zarówno odpłatnie jak i nieodpłatnie. Odpłatność może przybrać postać jednorazową albo też może być świadczona periodycznie. Uprawnienie do pobierania ewentualnie ustanowionego świadczenia okresowego przysługiwać będzie każdemu właścicielowi nieruchomości obciążonej, zaś obowiązek zapłaty spoczywać będzie na podmiocie będącym zabudowcą w okresie, w którym świadczenia stało się wymagalne. Ewentualne roszczenie o świadczenia okresowe podlega ujawnieniu w księdze wieczystej dla prawa zabudowy. Wielkość świadczenia okresowego ustalona przez strony umowy nie jest przedmiotem aktualizacji w przypadku zmiany wartości gruntu. Co do zasady zarówno właścicielowi nieruchomości jak i zabudowcy nie przysługuje uprawnienie do zmiany określonej w treści umowy zasady w tym przedmiocie. Omawiany projekt jedynie w trybie wyjątkowym przewiduje, iż w sytuacji, gdy wartość prawa zabudowy ulegnie istotnej zmianie z przyczyn niezależnych od zabudowcy, każda ze stron może żądać stosownej zmiany wysokości świadczeń okresowych. W przypadku tej zmiany wysokość świadczeń może zostać zmniejszona lub zwiększona. **Projekt zastrzega także, że podwyższenie takie nie może jednak nastąpić częściej niż raz na trzy lata, a także przewyższać dziesięć procent świadczenia dotychczasowego.**

Prawo wykupu

Projekt dopuszcza dla właściciela obciążonej nieruchomości możliwość skorzystania z wykupu prawa zabudowy polegającą na przeniesieniu prawa własności na rzecz właściciela gruntu. Autorzy projektu przewidzieli dwie postaci tego prawa umowną i ustawową. Zarówno prawo ustawowe jak i umowne związane jest z własnością nieruchomości gruntowej. Umowne prawo wykupu znajduje zastosowanie w przypadku jego zastrzeżenia w treści umowy o ustanowienie prawa zabudowy, a jego wykonanie polega na przeniesieniu prawa własności zabudowy na rzecz właściciela nieruchomości gruntowej za zapłatą wynagrodzenia po uprzednim ziszczeniu warunków określonych treścią umowy. Uprawnienie zaś do skorzystania przez właściciela nieruchomości gruntowej z ustawowego prawa wykupu przysługuje wówczas, gdy zabudowca korzysta z nieruchomości w sposób sprzeczny z jej przeznaczeniem, w tym, gdy wbrew postanowieniom umowy nie wznosi zabudowy albo ją wznosi w sposób niezgodny z umową. Uprawnienie to powoduje zatem, iż właściciel gruntu ma pewnego rodzaju kontrolę nad wykonywaniem prawa przez zabudowcę. Zgodnie z ogólnymi postanowieniami Kodeksu Cywilnego prawo zabudowy wygasać ma tak jak pozostałe ograniczone prawa rzeczowe. Wygaśnięcie prawa zabudowy powoduje, że dotychczasowemu zabudowcy przysługiwać będzie wynagrodzenie za zabudowę istniejącą w chwili zniszczenia prawa. Wyjątek od tej zasady stanowić będzie brak wynagrodzenia za zabudowę wniesioną niezgodnie z umową.



Wnioski. Nowe prawo – nowe kontrowersje.

Złożeniem resortu sprawiedliwości jest napędzenie gospodarki poprzez zachęcenie inwestorów do tworzenia nowej infrastruktury, a tym samym do tworzenia nowych miejsc pracy. Inwestorzy dzisiaj wstrzymują się ze wznoszeniem budynków i urządzeń na cudzym gruncie, bo boją się ryzykować utratą praw do nich, a także koniecznością wypłaty odszkodowań. Zdaniem Ministerstwa sprawiedliwości prawo zabudowy będzie cieszyć się powodzeniem zwłaszcza w centrach dużych miast i na obszarach zwartej zabudowy wielkomiejscowej. Dodatkowo prawo zabudowy ma stanowić alternatywę dla wywłaszczenia właścicieli, gdy ich grunt jest potrzebny na cel publiczny, np. pod budowę autostrady.

Uważamy, że sama koncepcja wprowadzenia do polskiego prawodawstwa prawa zabudowy, jako ograniczonego prawa rzeczowego jest niezwykle trafna. Prawo zabudowy będzie niewątpliwie bezpieczniejsze dla inwestora niż najem, czy dzierżawa, a zarazem będzie znacznie tańsze niż zakup całej nieruchomości. Instytucja ta może sprawdzić się zwłaszcza w większych aglomeracjach miejskich, gdyż pozwoli na pozyskanie nowych inwestycji, choćby w postaci parkingów podziemnych, czy też inwestycji komercyjnych budowanych nad tunelami lub drogami. Obecnie brak jest odpowiednich regulacji prawnych, właściwie chroniących interes inwestora, pozwalających na realizację takich inwestycji w sytuacji, gdy właścicielowi nie przysługuje prawo własności gruntu lub prawo użytkowania wieczystego. Jak pokazuje doświadczenie innych państw w Europie, w których instytucja prawa zabudowy prawidłowo funkcjonuje, nie ma obaw, aby taki mechanizm przenieść na polski grunt. Dzięki przedstawionemu projektowi prostsze będzie także realizowanie inwestycji związanych z budową biurowców czy apartamentów na nieruchomościach, które nie są przedmiotem obrotu prawnego takie jak np. tunele. O ile sama propozycja wprowadzenia instytucji prawa zabudowy jest słuszna, ale to szczegóły regulacji są najistotniejsze. Ekspertki wskazują, że koniecznie należy uzupełnić projekt w ten sposób, aby prawo zabudowy pozostawało niewzruszone przy sprzedaży egzekucyjnej lub w ramach postępowania upadłościowego prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego, którym obciążono prawo zabudowy.

Wprowadzenie prawa zabudowy ma także liczne grono przeciwników. Zdaniem Tadeusza Kossa wiceprzewodniczącego Zrzeszenia Właścicieli Nieruchomości Warszawskich, jeżeli przepisy wejdą w życie to i tak natychmiast zostaną zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego. Jego zdaniem przepisy w proponowanym kształcie stanowią będą pogwałcenie dwóch zasad konstytucji: prawa własności i nienuższalności własności prywatnej, a także protokołu nr 1 do europejskiej konwencji praw człowieka i podstawowych wolności, który też chroni własność. Niektórzy eksperci sygnalizują, że wprowadzenie prawa zabudowy może spowodować niezadowolenie wśród właścicieli nieruchomości, którzy dopiero, co je odzyskali. Swoje wątpliwości zgłaszają także przedstawiciele konfederacji LEWIATAN. Ich zdaniem z proponowanego projektu nie wynika jednoznacznie cel wprowadzenia nowego ograniczonego prawa rzeczowego. Dodatkowo przedstawiciele LEWIATAN-a dodają, że obecnie istnieją odpowiednie regulacje prawne zapewniające realizację inwestycji zarówno prywatnych jak i tych o charakterze publicznym i nie ma konieczności wprowadzania prawa zabudowy.

Pomimo jednak licznych wątpliwości, a także zastrzeżeń, co do szczegółów proponowanej regulacji prawnej ideę wprowadzenia nowego prawa rzeczowego uznać należy za konieczną. Dopracowania wymagają oczywiście szczegóły projektu. Pod rozważę należy wziąć też głosy przeciwników projektu, niemniej możliwość pozyskania inwestycji publicznych, w miejscach gdzie dotychczas było to niemożliwe, może leżeć w szeroko rozumianym interesie społecznym, a zarazem stanowić wystarczającą zachętę do ustanowienia nowego prawa rzeczowego. Odpowiedź na pytanie, czy w ogóle zostanie wprowadzone prawo zabudowy do polskiego kodeksu cywilnego, a jeśli tak to, kiedy i w jakim kształcie nie jest prosta. Obecnie projekt jest na finalnym etapie konsultacji ministerialnych. Dotychczasowa praktyka legislacyjna pozwala jednak wysnuć przekonanie, że zmiany wbrew zapewnieniom przedstawicieli ministerstwa sprawiedliwości mogą nie nastąpić prędko. Jakakolwiek zwłoka nie jest jednak wskazana, gdyż każdy miesiąc opóźnienia pozbawia głównie społeczeństwa żyjące w dużych aglomeracjach miejskich możliwości szybszego rozwoju.