

PRAWO ZABUDOWY

KINGA ŁALOWICZ

1. RYS HISTORYCZNY

Pierwotór instytucji prawa zabudowy znany był już w prawie rzymskim. Pojawienie się tego prawa zwanego *emfiteuzą* wynikało z konieczności osłabienia skutków powszechnie stosowanej zasady *superficies solo cedit*. Zgodnie z jej treścią, nie było prawnej możliwości nabycia odrębnej własności nieruchomości budynkowej bez nieruchomości gruntowej, na której ów budynek został wzniesiony¹. *Emfiteuza* to bowiem dziedziczne i zbywalne prawo trwałego użytkowania cudzego gruntu za stosowną opłatą².

W Polsce prawo zabudowy, polegające na wznoszeniu budowli na cudzym gruncie za zgodą jego właściciela, funkcjonowało od czasów staropolskich, poprzez okres zaborów oraz ustawodawstwo dzielnicowe z okresu zaborów (poza byłym Królestwem Polskim, gdzie odpowiednikiem prawa zabudowy była wieczysta dzierżawa)³. Na terenach należących do byłego zaboru pruskiego zgodnie z §§ 1012–1017 kodeksu cywilnego BGB funkcjonowało prawo zabudowy – „rzeczowe prawo użytkowania obcego gruntu na cele budowlane”⁴. Prawo to było dziedziczne i można je było zbywać. Nową, późniejszą koncepcję prawa zabudowy wprowadziło niemieckie rozporządzenie z 15 I 1919, a które obowiązywało w Polsce w okresie międzywojennym na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 26 IV 1922. Zgodnie z dwoma powyższymi rozporządzeniami, omawiana instytucja polegała na tym, iż nieruchomością gruntową

¹ Zob. R. Strzelczyk, A. Turlej, *Własność lokali. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 110–122. Zgodnie z tą zasadą „własność gruntu rozciągała się na ową *superficies*, przez którą rozumiano – w znaczeniu szerokim – wszystko to, co było z gruntem trwale związane”. Zatem budynek, który został wzniesiony na cudzym gruncie, przypadać miał z mocy samego prawa właścicielowi gruntu, na którym został ów budynek wybudowany. Tym samym nie miało znaczenia czy to ktoś inny poniósł nakłady na rzecz, ani też jak wysokie one były.

² W. Osuchowski, *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 1981, s. 292.

³ S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym, część 3, okres międzywojenny*, Kraków 2001, s. 133.

⁴ *Ibidem*, s. 132.

można było zbudować zarówno na jej powierzchni, jak i pod nią. Przez cały czas trwania uprawnienia właściciel otrzymywał miało stosowne wynagrodzenie lub mógł być współdopuszczony do korzystania z gruntu – co zależało od woli stron – a po jego wygaśnięciu uprawnionemu przysługiwało odszkodowanie za wzniesione budynki (w formie wynagrodzenia). Tak ukształtowane prawo zabudowy miało być zbliżone w swej naturze do prawa własności nieruchomości gruntowej, dlatego też do tego prawa stosować się miało odpowiednio przepisy o własności⁵.

Jednakże, pomimo że prawo zabudowy było prawnie dopuszczalne, to jednak trzeba zaryzykować stwierdzenie, iż w dawnej Polsce praktyczne jego znaczenie było raczej niewielkie. Prawdopodobnie z tego też powodu polski projekt prawa rzeczowego z 1937 roku autorstwa F. Zolla i J. Wasilkowskiego wprowadzał w jego miejsce jeszcze inne rozwiązanie, to jest tzw. własność czasową, rezygnując tym samym z koncepcji prawa zabudowy jako ograniczonego prawa rzeczowego. Sam zaś F. Zoll systematyzując prawo cywilne, przedmiotowe prawo zaliczył do kategorii „innych praw rzeczowych”⁶.

Natomiast po II Wojnie Światowej instytucja ta została uregulowana jednolicie dopiero w dekreście z 26 X 1945 o prawie zabudowy (Dz.U. nr 50/1945, poz. 280). I zgodnie z przytoczoną regulacją, omawiane prawo miało polegać na uprawnieniu osoby określonej umową do wzniesienia zabudowy budynkowej na gruncie i mogło zostać ustanowione przez państwo lub związek samorządu terytorialnego na nieruchomościach pozostających jego własnością. Rozumiano je jako: „przeniesienie własności gruntu za opłatą symboliczną z zastrzeżeniem powrotu własności na rzecz gminy miasta stołecznego Warszawy, stosownie do przepisów prawa rzeczowego”⁷. Takie rozwiązanie skutkowało tym, iż nabywca prawa zabudowy był użytkownikiem gruntu i jednocześnie właścicielem usytuowanych na nim budynków, a prawo to ujawniało się w wykazie księgi hipotecznej prowadzonej dla nieruchomości gruntowej obciążonej przedmiotowym uprawnieniem. Miało ono charakter dziedziczny i zbywalny. Nabywca mógł dowolnie obciążać nieruchomość budynkową pozostającą jego własnością, zaś co do obciążania nieruchomości gruntowej musiał mieć uprzednią zgodę jego właściciela. Umowa o ustanowienie prawa zabudowy powinna była określać: sposób zabudowy (odbudowy w razie zniszczenia budynku w trakcie trwania umowy), czas trwania tego prawa (od 30 lat do 80 lat) i wysokość opłat. Nadto umowa taka powinna była być sporządzona w formie aktu notarialnego. I choć omawiana regulacja prawna obowiązywała jedynie do końca 1946 roku tj. do wejścia w życie prawa rzeczowego z tegoż samego roku, warto zaznaczyć, iż w wyżej opisanej koncepcji prawa zabudowy swoje korzenie ma funkcjonująca aktualnie w polskim porządku prawnym instytucja użytkowania wieczystego⁸.

⁵ Gdyż prawa związane z gruntem traktowano za część składową gruntu.

⁶ S. Płaza, *Historia prawa w Polsce...*, Kraków 2001, s. 110–111.

⁷ G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2011, s. 345 i n.

⁸ R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 184–186.

2. PRAWO UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO

Obecnie w polskim prawie cywilnym obowiązuje instytucja prawa użytkowania wieczystego, którą ewentualne prawo zabudowy mogłoby zastąpić bądź uzupełnić. Jest to prawo rzeczowe na rzeczy cudzej, mocą którego użytkownik wieczysty posiada uprawnienia do władania nieruchomością zbliżone do prawa własności⁹ – w systematyce kodeksu cywilnego usytuowane pomiędzy własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi¹⁰ – zaś koncepcję tę potwierdziło wielokrotnie orzecznictwo Sądu Najwyższego¹¹. Prawo to zostało wprowadzone do polskiego porządku ustawą z 14 VII 1961 o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. nr 32/1961, poz. 159) – obowiązującą od 22 X 1961. W okresie powojennym (od 1945 do 1961 roku) obowiązywały także inne prawa o podobnym zakresie, a mianowicie¹²: prawo zabudowy, prawo wieczystej dzierżawy i prawo własności czasowej¹³. Zostały one jednak przekształcone z 22 X 1961 w prawo wieczystego użytkowania, zgodnie z art. 41 pkt 4 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach w zw. z § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 26 I 1962 w sprawie zmiany niektórych gruntów na prawo wieczystego użytkowania lub użytkowania (Dz.U. nr 15/1962, poz. 67)¹⁴. Za wyżej wspomnianą regulacją, prawo użytkowania wieczystego było początkowo ustanawiane nie na mocy umowy, a decyzji organu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej Prezydium Rady Narodowej właściwej dla położenia danej nieruchomości. Miało ono zatem w jakiejś części charakter administracyjny. Polegało bowiem na oddawaniu w użytkowanie wieczyste takich terenów państwowych, które były położone na terenach miast i osiedli oraz poza ich granicami, ale objętych planami zagospodarowania przestrzennego tych miast¹⁵.

Aktualnie prawo wieczystego użytkowania regulują dwie ustawy: kodeks cywilny (Dz.U. nr 16/1964, poz. 93 ze zm.) oraz ustawa o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.

⁹ W uchwale Sądu Najwyższego z 22 X 1968, III CZP 98/68, użytkowanie wieczyste zdefiniowano w następujący sposób: „użytkowanie wieczyste zawiera istotne cechy różniące tę instytucję od prawa własności i od ograniczonych praw rzeczowych, (...) jest ono (...) postacią prawa rzeczowego o odrębnej od tych praw treści, (...) jednak instytucja ta bliższa jest raczej własności aniżeli ograniczonemu prawu rzeczowemu użytkowania”.

¹⁰ R. Skwarło, *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 13 i s. 109.

¹¹ Zob. uchwała Sądu Najwyższego z 22 X 1968, III CZP 98/68.

¹² Wprowadzone kolejno dekrety: z 26 X 1945 o prawie zabudowy (Dz.U. nr 50/1945, poz. 280), z 11 X 1946 Prawo rzeczowe (Dz.U. nr 57/1946, poz. 319), z 26 X 1945 o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy oraz z 10 XII 1952 o odstępowaniu przez państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz.U. nr 49/1952, poz. 326).

¹³ Zob. R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 187. Własność czasowa polegała na prawie przenoszenia na rzecz osób trzecich na czas określony (między 30 lat a 80 lat) prawa własności nieruchomości należących do Skarbu Państwa, związków samorządu terytorialnego czy innych publicznych osób prawnych. Koncepcja ta przewidywała prawo powrotu do zbywcy, z mocy samego prawa, nieruchomości obciążonej własnością czasową po okresie, na który została ona ustanowiona. Można było jednak czas obowiązywania takiej własności przedłużyć na kolejne okresy. Warto przy tym zauważyć, iż prawo powrotu było zbywalnym ograniczonym prawem rzeczowym.

¹⁴ G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, s. 345 i n.

¹⁵ R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 187.

nr 115/ 1997, poz. 741). Ma ono charakter czasowy, gdyż jest ustanawiane na oznaczony czas, maksymalnie 99 lat z możliwością jego przedłużenia. Dość wąskie zastosowanie tej instytucji polega na ograniczeniu jej ustanawiania do nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego albo ich związków. Nadto użytkownik wieczysty jest, z wyłączeniem właściciela, jedynym uprawnionym do korzystania z oddanego mu gruntu. Oczywiście musi on korzystać z tego prawa zgodnie z celem, na jaki został mu grunt oddany, a który to cel określają same strony w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Tym samym użytkownik wieczysty posiada w stosunku do oddanego mu w użytkowanie gruntu takie same prawa jak właściciel, dlatego do prawa tego stosuje się odpowiednio przepisy o własności.

3. UREGULOWANIA WYBRANYCH USTAWODAWSTW PAŃSTW ZACHODNICH

Podobne regulacje znane są w prawie francuskim, szwajcarskim, austriackim, holenderskim oraz niemieckim. Dla przykładu można podać, iż we Francji porządek prawny przewiduje równolegle dzierżawę wieczystą (*bail emphyteotique*) oraz dzierżawę w celu zabudowy (*bail a construction*). Zaś prawo zabudowy (*Erdbaurecht*) stosowane jest w prawie niemieckim, a jej kształt ma niewątpliwie stanowić pierwowzór dla polskiego prawodawcy.

W prawie niemieckim omawiana instytucja (*Erdbaurecht*) ukształtowana została w kodeksie cywilnym BGB oraz w późniejszym rozporządzeniu z 1919 roku, wspomnianym powyżej, a który to akt prawny był wielokrotnie nowelizowany, i w takiej formie obowiązuje po dzień dzisiejszy¹⁶. Prawo zabudowy polega na możliwości wzniesienia oraz posiadania budowli na cudzej nieruchomości, a tym samym jest formą obciążenia gruntu właściciela jako ograniczone prawo rzeczowe. Jednak stosuje się do niego przepisy jak do prawa własności oraz ujawnia się, tak samo jak prawo własności, w dziale drugim księgi wieczystej prowadzonej dla obciążonego prawem zabudowy gruntu. Ustawodawca niemiecki założył, iż omawiane uprawnienie może być ustanowione na okres od 75–99 lat (a jeśli chodzi o nieruchomości przemysłowe na 40–50 lat). Nadto jest to prawo dziedziczne oraz można je zbywać za zgodą właściciela gruntu, a zamiast ceny sprzedaży uprawniony zobowiązany jest do uiszczania corocznych opłat w wysokości 3–5% wartości nieruchomości. Istnieje także możliwość obciążania prawa zabudowy innymi prawami (np. hipoteką bądź długiem gruntowym). Do jego powstania koniecznym jest zawarcie umowy o ustanowienie prawa do zabudowy pomiędzy właścicielem a uprawnionym, zaś do wygaśnięcia wystarczy upływ czasu, na który zostało to prawo ustanowione. Umowa o ustanowienie stanowi jednocześnie podstawę prawną ujawnienia zabudowcy w księdze wieczystej¹⁷.

We Francji natomiast istnieją równolegle: dzierżawa wieczysta (*bail emphyteotique*) uregulowana ustawą z 25 IV 1902, charakterystyczna dla gospodarki rolnej,

¹⁶ R. Skwarło, *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego...*, Warszawa 2008, s. 109–110.

¹⁷ <http://www.krotoski-adwokaci.pl/publikacje/prawo-nieruchomosci/nowe-zasady-dotyczace-prawa-zabudowy-czy-projekt-zmian-stanie-sie-lekiem-na-kryzys> z 28 VII 2014.

oraz znacznie późniejsza dzierżawa w celu zabudowy – prawo do zabudowy (*bail a construction*) wprowadzona ustawą z 16 X 1964. Oba uprawnienia nadawane są mocą umowy zawieranej pomiędzy zainteresowanymi stronami na czas określony od 18 do 99 lat i mają charakter zbywalny, zaś właścicielowi przysługuje stosowna opłata wnoszona przez uprawnionego za korzystanie z gruntu¹⁸. Ustawodawca francuski zadbał o uregulowanie instytucji prawa do zabudowy zarówno na terenie miast, jak i wsi. Dzierżawa wieczysta (*bail emphyteotique*) jest to instytucja uregulowana przez prawo wiejskie (*code rural*), choć stosowana także w miastach, celem rozwoju wsi i podniesieniu wartości gospodarstw rolnych. Dzierżawca ma obowiązek utrzymywać i naprawiać istniejące budowle oraz te, które ewentualnie wzniesie (ale nie ma nakazu budowy). Natomiast za ustanowione prawo ponosi stosowne opłaty (w płodach rolnych lub w pieniądzu). W zamian uprawniony zdobywa prawo do polowania, połowów, do eksploataowania kopalń, torfowisk oraz do uprawy ziemi. Dzierżawa w celu zabudowy – prawo do zabudowy (*bail a construction*), jak sama nazwa wskazuje ustanawiana jest celem wzniesienia budowli na wydzierżawianym gruncie, a następnie utrzymaniu tych budynków, ponoszeniu wszelkich opłat (podatków, kosztów remontów etc.) i ewentualnie przeniesieniu ich własności na osobę trzecią. Uprawniony bowiem jest właścicielem wzniesionych zabudowań a zatem może je zbyć niezależnie od gruntu i na odwrót, właściciel gruntu może się go pozbyć bez przenoszenia własności budynków, które na gruncie powstały. Czynsz ustala się na podstawie kosztów brutto wzniesionych zabudowań lub proporcjonalnie do ich wartości. Można się także umówić, iż po zakończeniu kontraktu dzierżawca wykupi nieruchomość gruntową (*bail a construction a l'envers*). Ustawodawca przewidział tę możliwość po to, by zachęcić do budowy na gruntach dotychczas niezabudowanych celem zagospodarowania ich. Interesujące, i zdaje się także korzystne, jest rozwiązanie co do sposobu zapłaty za wykupywany grunt. Uiszcza się go w ratach, a każda rata stanowi dodatek do opłaty za dzierżawę, której całość odpowiada wartości nieruchomości¹⁹.

Wspólnym celem omówionych regulacji prawnych jest umożliwienie prowadzenia inwestycji, przede wszystkim przez prywatne podmioty²⁰, na cudzym gruncie, bez konieczności jego zakupu, a jedynie za stosowną opłatą. Warto zauważyć, iż możliwość taka przewidziana jest co do gruntu będącego własnością zarówno osób fizycznych, osób prawnych, jak i Skarbu Państwa czy jednostek samorządu terytorialnego. Ma to olbrzymie znaczenie dla rozwoju inwestycji, zwłaszcza na terytorium miast i wpływa pozytywnie na proces ich urbanizacji.

¹⁸ R. Skwarło, *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego...*, Warszawa 2008, s. 110–111.

¹⁹ Por. J.M. Berly, H. des Lyons, *Code de la construction et de l'habitation, Commente*, Lexis Nexis, Francja 2013, s. 190 i n.; D. Krajewski, *Droit Rural*, Lextenso Editions, Francja 2009, s. 92, oraz: <http://www.robine-associes.com/docs/Print-Bail-a-construction-a-l-envers.pdf>; <http://www.dictionnaire-juridique.com/definition/bail-a-construction.php>; <http://www.outil2amenagement.cerutu.developpement-durable.gouv.fr/bail-emphyteotique-bail-a-a568.html>; <http://www.comby-foncier.com/evaluationsousbail.pdf>; http://www.actionlogement.fr/media/upload/pdf/divers/doc-application/pass_foncier/BACCCMIa-vril2010.pdf; http://www.ada-j-avocats.com/pdf2/FICHE_Bail_construction.pdf

²⁰ Nie tak jak w Polsce jedynie przez jednostki państwowe bądź terytorialne.

4. NOWE OGRANICZONE PRAWO RZECZOWE – PRAWO ZABUDOWY

Dnia 10 XI 2010 opublikowano projekt ustawy o zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, który został przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego. Projekt ten przewiduje wprowadzenie zupełnie nowej konstrukcji prawa zabudowy²¹, wzorowanego częściowo na uregulowaniach innych państw europejskich w tym zakresie, jak i obowiązujących już kiedyś w Polsce. Planowane zmiany miałyby dotyczyć: art. 240 i n. oraz księgi drugiej kodeksu cywilnego, gdzie w Tytule III po art. 251 dodano by kolejny dział: „Dział I[1]. Prawo zabudowy”, składający się z trzech rozdziałów. Tym samym nowe ograniczone prawo rzeczowe w całości znalazłoby się w ramach kodeksu cywilnego.

Nowością, którą wprowadziłaby instytucja prawa zabudowy, ma być przede wszystkim możliwość obciążania tym prawem każdego rodzaju nieruchomości na rzecz każdego zainteresowanego, bez ograniczeń. Innymi słowy prawo to ma mieć charakter powszechny.

Instytucja ta polegać ma na obciążaniu nieruchomości gruntowej (jednej bądź wielu) takim uprawnieniem, które daje możliwość jej eksploatacji zarówno pod²², jak i na jej powierzchni, w dodatku kilku uprawnionym jednocześnie. Dotychczas przepisy dopuszczały możliwość wznoszenia zabudowy przez jednego użytkownika wieczystego w wybrany przez niego sposób.

Prawo do wznoszenia nowych lub korzystania z już istniejących budynków a także innych urządzeń przysługiwać by miało na okres od 30 do maksymalnie 100 lat. Przy czym własność rzeczonych budynków lub innych urządzeń, jako prawo związane z prawem zabudowy, stanowiłoby przedmiot własności zabudowcy, o ile strony w umowie o ustanowieniu tego prawa nie zastrzegłyby inaczej²³. Nadto zabudowca mógłby zostać ograniczony w wykonywaniu swego prawa jedynie do oznaczonej części nieruchomości

²¹ Zob. A. Bieranowski, *Prawo zabudowy i ciężary realne w pracach nad projektem kodeksu cywilnego – podstawowe założenia konstrukcyjne*, „Rejent” rok 22, numer specjalny XII 2012, s. 18 i n. Według systematyki ograniczonych praw rzeczowych odwołującej się do kryterium treści uprawnień, prawo zabudowy stanowi ma prawo do substancji (*Nutzungsrechte*), a jego istotą ma być uprawnienie do korzystania. Instytucja ta nawiązywać ma także do tzw. praw powierzchniowych, znanych już w prawie antycznym.

²² Zob. A. Bieranowski, *Prawo zabudowy i ciężary realne...*, *op. cit.*, s. 23. Dyskusyjna jest dopuszczalność ustanowienia prawa zabudowy polegającego jedynie na wzniesieniu zabudowy nad powierzchnią nieruchomości bez zainstalowania jakichkolwiek trwałych urządzeń w granicach przestrzennych nieruchomości obciążonej. Należałoby uznać w takiej sytuacji, że jest to raczej prawo przesyłu aniżeli prawo zabudowy. Pomimo tych wątpliwości projekt ustawy przewiduje *expressis verbis* możliwość zabudowy nad gruntem.

²³ Zob. <http://www.krotoski-adwokaci.pl/publikacje/prawo-nieruchomosci/nowe-zasady-dotycza-ce-prawa-zabudowy-czy-projekt-zmian-stanie-sie-lekiem-na-kryzys> z 28 VII 2014. Jak podają autorzy tego artykułu (M. Krotoski, P. Walczak), strony w umowie mogą przewidzieć, iż zabudowa powstała na gruncie właściciela w ramach wykonywania prawa zabudowy stanie się jego własnością, nie zaś zabudowcy, co wymagałoby odpowiedniego wpisu w księdze wieczystej. W moim przekonaniu nie jest to jednak możliwe. Co prawda, ustawodawca przewiduje, że same strony umową mają kształtować ten stosunek prawny (swoboda umów), to jednak takie postanowienia umowy o zabudowę wypatrzyłyby ideę prawa zabudowy. Celem jej jest, jak trafnie wskazują sami autorzy: „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”.

ści gruntowej, a korzystać z niej powinien w taki sposób, aby jak najmniej utrudniać korzystanie z niej pozostałym uprawnionym.

Dla prawa zabudowy miałyby być prowadzona osobna księga wieczysta (wpis konstytutywny), a do jego przeniesienia, tak jak do przeniesienia ograniczonego prawa rzeczowego, stosować się powinno odpowiednio przepisy o przeniesieniu własności nieruchomości.

Projekt zakłada możliwość ustanawiania innych ograniczonych praw rzeczowych (takich jak użytkowanie, służebność czy hipoteka) na prawie zabudowy, z koniecznością ich ujawnienia w księdze wieczystej prowadzonej dla tego prawa, celem skuteczności ich powstania (wpis konstytutywny).

5. PRAWO ZABUDOWY – POWSTANIE I ROZPORZĄDZENIE

Prawo zabudowy powstawać ma co do zasady w drodze umowy, zawieranej w formie aktu notarialnego. Umową tą strony określać mają treść ustanawianego prawa, a to: rodzaj zabudowy (w tym możliwe będzie nałożenie obowiązku wzniesienia określonych budynków w określonym czasie – co wymagać ma ujawnienia w księdze wieczystej), sposób i czas korzystania z obciążonej nieruchomości oraz jego zakres i ewentualną odpłatność – jednorazową bądź w postaci świadczeń okresowych (lub ich brak). Prawo to można będzie ustanawiać pod warunkiem (za wyjątkiem warunku rozwiązującego) oraz na nieruchomości obciążonej uprzednio użytkowaniem wieczystym. Nadto istnieć będzie możliwość ograniczenia w rozporządzaniu nim (co wymagać ma także ujawnienia w księdze wieczystej). Tym samym ustawodawca nie przedstawia definicji „zabudowy”²⁴.

Istotnym jest, iż projektowana instytucja ma mieć pierwszeństwo przed innymi ograniczonymi prawami rzeczowymi ustanawianymi na nieruchomości gruntowej²⁵. Ponadto jako nowatorskie rozwiązanie należy wskazać możliwość obciążenia jednej nieruchomości gruntowej kilkoma prawami zabudowy z równym pierwszeństwem, co oznaczać ma koegzystencję kilku praw tego samego rodzaju na jednej nieruchomości. Jedynym zastrzeżeniem w takiej sytuacji byłaby zasada nieuszczerplania uprawnień wcześniejszego uprawnionego przez kolejnego.

Innym sposobem nabycia prawa zabudowy ma być także jego zasiedzenie w trybie, jaki przewidują odpowiednio przepisy o biegu zasiedzenia nieruchomości.

Ustawodawca zaproponował dwa rodzaje prawa wykupu omawianego prawa: umowne oraz ustawowe. Przy czym należy zaznaczyć, iż przejście prawa zabudowy na właściciela obciążonej nieruchomości gruntowej nie powoduje, co do zasady,

²⁴ Zob. <http://www.krotoski-advokaci.pl/publikacje/prawo-nieruchomosci/nowe-zasady-dotycza-ce-prawa-zabudowy-czy-projekt-zmian-stanie-sie-lekiem-na-kryzys> z 28 VII 2014. Jak słusznie zauważają autorzy tego artykułu (M.Krotoski, P.Walczak), brakuje w projektowanych przepisach definicji prawa zabudowy. Odesłanie do postanowień umownych w tym zakresie, wskazuje na szerokie rozumienie sposobu zabudowy, którym wobec tego mogą być zarówno: budynki, jak i wszelkiego rodzaju budowle i inne urządzenia związane z gruntem.

²⁵ Poza służebnością przesyłu, służebnością drogi koniecznej oraz służebnością ustanowioną zgodnie z art. 231 kc.

wygaśnięcia tego prawa (podobnie, gdyby zabudowca nabył własność obciążonej nieruchomości). Umowne prawo wykupu ma być to uprawnienie związane z własnością nieruchomości gruntowej obciążonej prawem zabudowy i polegać ma ono na zobowiązaniu uprawnionego do przeniesienia prawa zabudowy na właściciela nieruchomości gruntowej za wynagrodzeniem po ziszczeniu się warunku przewidzianego w umowie ustanawiającej to prawo. Natomiast ustawowe prawo wykupu miałyby być uprawnieniem właściciela nieruchomości obciążonej do żądania przeniesienia na niego prawa zabudowy w sytuacji, gdyby zabudowca korzystał z nieruchomości w sposób oczywiście sprzeczny z jej przeznaczeniem (nie wznosił budowy przewidzianej w umowie bądź wznosił ją niezgodnie z umową).

6. PRAWO ZABUDOWY – PRZEDŁUŻENIE I WYGAŚNIĘCIE

Zasadą ma być możliwość przedłużenia prawa zabudowy na kolejne okresy, przy czym właściciel nieruchomości może się do tego zobowiązać nie wcześniej niż w okresie pięciu lat przed upływem terminu jego wygaśnięcia. Przedłużenie prawa zabudowy odbywać się ma zgodnie z przepisami o jego ustanowieniu²⁶.

Jeżeli wartość zabudowy przekroczyłaby znacznie wartość nieruchomości obciążonej, na sześć miesięcy przed terminem jego wygaśnięcia właściciel nieruchomości miałby prawo żądać od zabudowcy, aby ten ostatni nabył od niego własność tej nieruchomości lub jej części.

Z drugiej strony, zabudowca będzie mógł żądać, aby właściciel nieruchomości gruntowej wypłacił mu wynagrodzenie za powstałą na gruncie zgodnie z umową zabudowę, zaś wynagrodzenie to powinno odpowiadać jej wartości z chwili wygaśnięcia tegoż prawa.

Moment ten będzie niezwykle istotny także z punktu widzenia wierzycieli zabudowcy, gdyż projektowane przepisy przewidują, że wraz z wygaśnięciem prawa zabudowy wygasać mają wszystkie inne prawa na nim ustanowione. Tym samym wierzyciele, których ewentualne niespłacone hipoteki przestałyby w ten sposób istnieć, nabyliby ustawowe prawo zastawu na roszczeniu zabudowcy o wypłatę wynagrodzenia za powstałą zabudowę.

Oczywiście prawo zabudowy podlegałoby również dziedziczeniu, tak jak inne prawa o charakterze przenoszalnym.

7. WNIOSKI

Do nowych rozwiązań prawnych podchodzić winno się z dystansem. Podobnie pochylić się należy nad projektowanymi zmianami w zakresie wprowadzenia prawa zabudowy jako nowego ograniczonego prawa rzeczowego. Istotnym jest także, aby znaleźć odpowiedź na pytania o cel takiej transformacji. Od dawna toczy się ożywiona dyskusja

²⁶ Tego typu regulacji brakuje w aktualnych przepisach co do prawa użytkowania wieczystego, co nastarcza wiele problemów natury praktycznej, o czym szczegółowiej w tym artykule.

nad utrzymaniem lub definitywną likwidacją instytucji użytkownika wieczystego z polskiego systemu prawnego – czy słusznie?

Projektowana instytucja prawa zabudowy ma równie wielkie grono entuzjastów, jak i sceptyków. Według eksperta Pracodawców RP Jacka Cieplaka „propozycja nowego prawa zabudowy jest ryzykownym pomysłem”, gdyż ustanawianie prawa zabudowy może znacząco ograniczać wykonywanie prawa własności. Jak uważa ekspert, „nie ma potrzeby tworzenia nowej instytucji”, ponieważ w przypadku mniejszych działek gruntu (jakich według niego jest większość w aglomeracjach miejskich) właściciel praktycznie nie będzie mógł w ogóle korzystać ze swojej nieruchomości²⁷. Podobnie uważa wiceprezes Zrzeczenia Właścicieli Nieruchomości Warszawskich – Tadeusz Koss – według którego: „jeśli prawo zabudowy zostanie uchwalone, zostanie natychmiast zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego”. Sytuację taką motywuje pogwałceniem konstytucyjnych zasad, a mianowicie nienaruszalności własności prywatnej, a także Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który także dotyczy ochrony własności²⁸. Przeciwnikami nowego prawa są również przedstawiciele konfederacji LEWIATAN, którzy zarzucają projektowi ustawy brak umotywowania wprowadzania nowego ograniczonego prawa rzeczowego do obowiązujących przepisów kodeksu cywilnego. Uważają oni nadto, iż instytucja ta może prowadzić do przymusowego ograniczenia prawa własności, omijając procedurę wywłaszczenia, uzasadniając to celami publicznymi. Sugerują także, iż aby nowe prawo było rozwiązaniem pożądanym należy je dostosować do obowiązujących realiów gospodarczych, a co za tym idzie twierdzą, iż aktualny projekt nie spełnia tej przesłanki²⁹. Wydaje się zatem, iż obawa przed nowymi rozwiązaniami doprowadziła przeciwników projektowanej instytucji do wniosku, iż istniejące obecnie regulacje prawne są wystarczające i nie ma konieczności ich zmieniania poprzez wprowadzanie nowych rozwiązań.

Pojawiają się także inne, poboczne wątpliwości wymagające wyjaśnienia a wynikające z braku ich uregulowania w omawianym projekcie ustawy. Mowa o statusie prawnym drzew oraz innych roślin, które znajdowałyby się na nieruchomości obciążonej prawem zabudowy. A. Bieranowski proponuje następujące rozwiązanie: należy je traktować jako części składowe nieruchomości gruntowej a co za tym idzie należy uznać, iż stanowią przedmiot prawa zabudowy³⁰.

Instytucja prawa zabudowy była wprowadzana w zachodnioeuropejskich prawodawstwach na początku XX wieku głównie w celu zaspakajania, jak najtańszym kosztem, celów mieszkaniowych. Aktualnie w Polsce cel ten zdaje się mieć nieco mniejsze znaczenie, a wydaje się bardziej istotne zaspakajanie potrzeb w zakresie tzw. małej architektury³¹. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, iż na terenach miast coraz

²⁷ <http://www.pracodawcyrp.pl/en/news/art.285,the-proposed-new-construction-law-is-a-risky-concept.html> [dostęp: 2.10.2014].

²⁸ Zob. <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/koss-prawo-zabudowy-zostanie-zaskarzone-do-trybunalu?doAsGroupId=2221015&refererPlid=68467180> [dostęp: 7.10.2014].

²⁹ Zob. raport roczny Konfederacji Lewiatan z 2013 roku http://konfederacjalewiatan.pl/o_nas/raporty_roczne, s. 44.

³⁰ A. Bieranowski, *Prawo zabudowy i ciężary realne...*, op. cit., s. 27.

³¹ Zob. *ibidem*, s. 33. Jak słusznie podkreśla autor tego artykułu, budowa kortów tenisowych, pomników, parków, tuneli, centrów handlowych czy garaży podziemnych zdaje się mieć aktualnie większe znaczenie aniżeli budownictwo mieszkaniowe, a tym większe, iż kurczący się grunt miejski

bardziej brakuje miejsc pod zabudowę mieszkaniową, a zatem być może cel ten na nowo stanie się ważny i wymagający zaspokojenia.

Wprowadzenie nowego ograniczonego prawa rzeczowego w postaci prawa zabudowy i zastąpienie nim dotychczasowych regulacji prawnych, mogłoby mieć spore znaczenie ekonomiczne i prawne. Po pierwsze, po dopracowaniu projektu³², uregulowano by dotychczasowe problemy ze stosowaniem prawa użytkownika wieczystego poprzez wprowadzenie nowych rozwiązań. Po wtóre, projektowane prawo zabudowy przyczyniło by się do rozwoju inwestycji miejskich³³ takich jak: parkingi podziemne, zagospodarowanie terenów komercyjnych powstałych pod budowanymi mostami, tunelami czy innego rodzaju przejściami podziemnymi, a co za tym idzie wpłynęłoby pozytywnie na proces urbanizacji tych miast. Jak twierdzą niektórzy, byłoby to być może remedium na aktualny kryzys gospodarczy i zastój w obrocie nieruchomościami. Jednocześnie w literaturze przedmiotu³⁴ podkreśla się, iż proponowane rozwiązanie prawne stanowiłoby instrument mający na celu poszerzenie możliwości wykorzystania danej nieruchomości przez jej właściciela³⁵. Oznacza to, że będzie można na jednej nieruchomości ustanawiać kilka praw o różnym zakresie, a to użytkowanie wieczyste, prawo zabudowy (a nawet kilka na raz) oraz własność lokali. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw przewiduje bowiem także możliwość ustanawiania odrębnej własności lokali w budynkach stanowiących zabudowę. Tym samym nieruchomości, które dotychczas były wykorzystywane w niewielkim bądź ograniczonym zakresie np. z uwagi na wszelkiego rodzaju utrudnienia w inwestowaniu w nie, mogłyby zyskać na nowo zainteresowanie potencjalnych inwestorów.

BIBLIOGRAFIA

Książki

- Bieranowski A., *Prawo zabudowy i ciężary realne w pracach nad projektem kodeksu cywilnego – podstawowe założenia konstrukcyjne*, „Rejent” rok 22, numer specjalny XII 2012, s. 18 i n.
- Berly J.M., H. des Lyons, *Code de la construction et de l’habitation, Commente*, Lexis Nexis, Francja 2013, s. 190 i n.

mógłby być wykorzystywany równolegle na i pod powierzchnią gruntu przez różne niezależne podmioty. Korzyścią zaś dla właściciela nieruchomości byłoby wynagrodzenie za korzystanie z jego gruntu jednocześnie przez kilku zabudowców.

³² Brakuje m.in. zapisów dotyczących możliwości (bądź jej braku) sprzedaży obciążonych prawem zabudowy nieruchomości w drodze postępowania egzekucyjnego bądź upadłościowego, zakazu ustanowienia prawa zabudowy w drodze decyzji administracyjnej (co rozwiązałoby wątpliwości przeciwników projektowanego prawa) oraz możliwości (bądź jej braku) w zakresie ustanawiania prawa podzabudowy.

³³ Zob. <http://www.krotoski-adwokaci.pl/publikacje/prawo-nieruchomosci/nowe-zasady-dotyczace-prawa-zabudowy-czy-projekt-zmian-stanie-sie-lekiem-na-kryzys> [dostęp: 28.07.2014]. Jak słusznie zauważają autorzy tego artykułu (M. Krotoski, P. Walczak) np.: „Dodatkowo prawo zabudowy ma stanowić alternatywę dla wywłaszczenia właścicieli, gdy ich grunt jest potrzebny na cel publiczny, np. pod budowę autostrady”.

³⁴ A. Kowalczyk-Pogorzelska, Ł. Sęk, *Prawo zabudowy jako alternatywa dla prawa użytkowania wieczystego*, „Polish Construction Review” nr 2 (107), 4 II 2010, s. 15–16.

³⁵ Bynajmniej nie ma być to sposób na ograniczanie właściciela w rozporządzaniu posiadanym prawem własności.

- Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Lexis Nexis, Warszawa 2011, s. 345 i n.
- Dekret z 26 X 1945 o prawie zabudowy (Dz.U. nr 50/1945, poz. 280).
- Dekret z 11 X 1946 Prawo rzeczowe (Dz.U. nr 57/1946, poz. 319).
- Dekret z 10 XII 1952 o odstępowaniu przez państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz.U. nr 49/1952, poz. 326).
- Kowalczyk-Pogorzelska A., Sęk Ł., *Prawo zabudowy jako alternatywa dla prawa użytkowania wieczystego*, „Polish Construction Review” nr 2 (107), 4 II 2010, s. 15–16.
- Krajewski D., *Droit Rural*, Lextenso Editions, Francja 2009, s. 92.
- Osuchowski W., *Rzymskie prawo prywatne*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1981, s. 292.
- Płaza S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym, część 3, okres międzywojenny*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2001, s. 133.
- Skwarło R., *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 13 i s. 109.
- Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 184–186.
- Strzelczyk R., Turlej A., *Własność lokali. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 110–122.
- Uchwała Sądu Najwyższego z 22 X 1968, III CZP 98/68.

Wydawnictwa elektroniczne

1. <http://www.krotoski-adwokaci.pl/publikacje/prawo-nieruchomosci/nowe-zasady-dotyczace-prawa-zabudowy-czy-projekt-zmian-stanie-sie-lekiem-na-kryzys> [dostęp: 2.12.2015].
2. <http://www.pracodawcyrp.pl/en/news/art.285.the-proposed-new-construction-law-is-a-risky-concept.html> [dostęp: 2.12.2015].
3. http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/koss-prawo-zabudowy-zostanie-zaskarzone-do-trybunalu?d_oAsGroupId=2221015&refererPlid=68467180 [dostęp: 2.12.2015].
4. <http://www.robine-associes.com/docs/Print-Bail-a-construction-a-l-envers.pdf> [dostęp: 2.12.2015].
5. <http://www.dictionnaire-juridique.com/definition/bail-a-construction.php> [dostęp: 2.12.2015].
6. <http://www.outil2amenagement.cerutu.developpement-durable.gouv.fr/bail-empyeteotique-bail-a-a568.html> [dostęp: 2.12.2015].
7. <http://www.comby-foncier.com/evaluationsousbail.pdf> [dostęp: 2.12.2015].
8. http://www.actionlogement.fr/media/upload/pdf/divers/doc-application/pass_foncier/BACCC-MIavril2010.pdf [dostęp: 2.12.2015].
9. http://www.adaj-avocats.com/pdf2/FICHE_Bail_construction.pdf [dostęp: 2.12.2015].
10. http://konfederacjalewiatan.pl/o_nas/raporty_roczne, raport roczny Konfederacji Lewiatan z 2013 roku, s. 44 [dostęp: 2.12.2015].

PRAWO ZABUDOWY

Streszczenie

Dnia 10 listopada 2010 roku opublikowano projekt ustawy o zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, który został przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego. Projekt ten przewiduje wprowadzenie zupełnie nowej instytucji – prawa zabudowy – wzorowanej częściowo na uregulowaniach innych państw europejskich, jak i obowiązujących

już kiedyś w Polsce. Niniejszy artykuł składa się z kilku podrozdziałów i traktuje o: rysie historycznym projektowanego prawa, aktualnie stosowanym użytkowaniu wieczystym, nadto przytacza wybrane uregulowania z ustawodawstw innych państw europejskich. Nowe ograniczone prawo rzeczowe – prawo zabudowy – zostało omówione pod kątem jego powstania, rozporządzenia nim, oraz ewentualnej możliwości jego przedłużania i wygaśnięcia. Tym samym planowane zmiany miałyby zastąpić obecnie stosowane w Polsce prawo użytkowania wieczystego, a dotychczas: art. 240 i n. oraz księgi drugiej kodeksu cywilnego, gdzie w Tytule III po art. 251 dodano by kolejny dział: „Dział I[1]. Prawo zabudowy”. Nowe ograniczone prawo rzeczowe w całości znalazłoby się w ramach kodeksu cywilnego.

Słowa kluczowe: *ograniczone prawo rzeczowe, użytkowanie wieczyste, prawo zabudowy, nieruchomości gruntowa, prawo cywilne, ustawa o gospodarce nieruchomościami, dzierżawa w celu zabudowy, prawo własności czasowej*

LEASEHOLD LAW

Summary

A bill amending the Civil Code and some other acts prepared by the Civil Law Codification Commission was published on 10 November 2010. The project stipulates the introduction of a completely new institution – leasehold that is partly based on regulations existing in other European countries as well as observed in Poland in the past. The present paper comprises a few chapters and provides: a historical overview of the proposed law, currently applicable usufruct as well as selected provisions that are in force in other European countries. The new limited property right – i.e. leasehold – has been discussed with respect to its origination, its use, its time limit extensibility and termination. Thus, the amendments are planned to replace usufruct currently in force in Poland, and they concern Article 240 and further ones as well as Book II of the Civil Code, where in Title III, after Article 251, another section entitled „Section I [1]. Leasehold law” would be included. Hence the entire new limited property law would be incorporated in the Civil Code.

Key words: *limited property rights, usufruct, leasehold law, land property, civil law, Real Estate Management Act, lease in order to build, temporary property ownership rights*