

Prawo zabudowy – Kamil Zaradkiewicz

1. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego proponuje wprowadzenie do Kodeksu cywilnego nowego ograniczonego prawa rzeczowego – prawa zabudowy. Jakie są główne założenia tej instytucji?

Prawo zabudowy nie jest na ziemiach polskich nową instytucją. Znane było ono bowiem prawodawstwom zaborczym, a także przez krótki okres prawu zunifikowanemu (w 1945 r.). Rozwiązanie przyjęte przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego pod pewnymi względami przypomina obecną instytucję użytkowania wieczystego, co zresztą *prima facie* może budzić wątpliwości co do celowości wprowadzenia prawa zabudowy. Zgodnie z projektem, osoba uprawniona może władać cudzym gruntem będąc jednocześnie właścicielem budynków lub innych urządzeń znajdujących się na lub pod tym gruntem. Prawo zabudowy mogłoby być ustanawiane na dowolny czas w ramach przedziału od 30 do 100 lat, natomiast uprawnionemu – inaczej niż w przypadku użytkowania wieczystego – nie przysługiwałoby roszczenie o przedłużenie prawa na kolejny okres. Co istotne, zgodnie z zasadą ogólną uprawniony mógłby dowolnie korzystać z przedmiotu będącego jego własnością na gruncie (podobnie jak w przypadku użytkowania wieczystego istniałoby w tym przypadku odstępstwo od zasady *superficies solo cedit*), o ile nic innego nie wynikałoby z umowy o ustanowienie prawa zabudowy. Z samego gruntu mógłby natomiast korzystać w takim zakresie, w jakim byłoby to uzasadnione wykonywaniem własności budynku lub innego urządzenia. Będąc zatem np. właścicielem domu jednorodzinnego, uprawniony nie mógłby użytkować gruntu poprzez prowadzenie na nim działalności w zakresie produkcji rolnej. Wąski zakres dopuszczalnej eksploatacji gruntu stanowi istotną różnicę w porównaniu z użytkowaniem wieczystym. Ustanowienie jednego prawa zabudowy, a także użytkowania wieczystego, nie wykluczałoby możliwości ustanawiania dalszego prawa zabudowy – oczywiście w zakresie, w jakim nie kolidowałoby to z uprawnieniami wcześniejszego uprawnionego. Wreszcie, wspomniane już odstępstwo od zasady akcesji, a zatem możliwość stania się właścicielem przedmiotów trwale z gruntem związanych nie będąc jednocześnie właścicielem samego gruntu, dotyczyć ma zarówno urządzeń znajdujących się na gruncie, jak i usytuowanych pod jego powierzchnią (dotyczyć to może np. tuneli, parkingów podziemnych, urządzeń przesyłowych, linii metra itp.).

2. Czy jest to zupełnie nowa konstrukcja dla polskiego prawa?

Samo prawo zabudowy znane jest licznym europejskim systemom prawnym, a także, jak już wspomniałem, prawodawstwom obowiązującym dawniej na ziemiach polskich. Tym niemniej, rozwiązania przyjęte przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego nie stanowią kopii innych unormowań. Finalizowane obecnie prace nad nowym kształtem prawa zabudowy trwają od kilku lat i każdy z projektowanych przepisów jest przedmiotem licznych dyskusji, czasem wręcz burzliwych sporów. Nie można zapominać o tym, że wprowadzenie nowego ograniczonego prawa rzeczowego wymaga uwzględnienia istniejących regulacji o charakterze systemowym, respektowania istniejących

reguł, a także wypracowywanego przez wiele lat języka prawnego itd. Z drugiej strony prawo zabudowy nie może być jednak traktowane jako instytucja rewolucyjna pod względem treści, a jedynie przyobleczona w nazwę tradycyjnie wiążącą się w europejskiej kulturze prawnej z określonymi celami ekonomicznymi i treściami normatywnymi. W tym sensie projektowana instytucja prawa zabudowy odpowiada standardom istniejącym w innych systemach prawnych, choć należy podkreślić, że podobne konstrukcje istniejące w każdym z nich pod wieloma względami różnią się między sobą.

3. Prawo zabudowy ma być prawem dostępnym o wiele powszechniej niż użytkowanie wieczyste. Jak do tego doprowadzić?

Jak to zostało sformułowane, powszechność prawa zabudowy wiązać się ma z odrzuceniem ograniczenia, jakie istnieje obecnie w przypadku użytkowania wieczystego, które może być ustanawiane wyłącznie na gruntach publicznych (Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków), a także na określonych terenach. Tego rodzaju ograniczenia nie są przewidziane w przypadku prawa zabudowy. Prawo to mogłoby zatem być ustanawiane zarówno przez podmioty publiczne (podobnie jak obecnie użytkowanie wieczyste), jak i osoby prywatne. O tym, czy stanie się ono atrakcyjną alternatywą dla użytkowania wieczystego z pewnością zdecyduje wiele czynników, jak np. wysokość rocznych opłat, stawek podatkowych itp. Z pewnością umożliwi natomiast eksploatację gruntów prywatnych, których właściciele nie dysponujący środkami na samodzielne, duże inwestycje budowlane lub przemysłowe, nie chcą mimo wszystko pozbywać się swoich nieruchomości.

4. Czy po upływie okresu na jaki ustanowiono prawo, właściciel nieruchomości, wzorem regulacji niemieckich, będzie zobowiązany do zwrócenia nakładów, jakie użytkownik poniósł na wybudowanie budynku?

Po upływie czasu, na jaki zostało ustanowione prawo zabudowy, właściciel nieruchomości będzie obowiązany uiścić dotychczasowemu uprawnionemu wartość budynków lub innych urządzeń, które znajdowały się na lub pod gruntem, a które stanowiły własność uprawnionego. Wynagrodzenie nie będzie natomiast przysługiwało za zabudowę wzniesioną niezgodnie z umową, przy czym warto zaznaczyć, że projekt nie przewiduje konieczności nałożenia na uprawnionego takiego obowiązku. Zgodnie z projektem, jeżeli strony nie uzgodniły inaczej, wynagrodzenie powinno odpowiadać wartości budynków lub innych urządzeń z chwili wygaśnięcia prawa zabudowy.

5. Przychody z użytkowania wieczystego stanowią bardzo ważną pozycję w budżetach gmin. Zniesienie tego prawa może pozbawić je dochodów, a zadania do wypełnienia pozostaną. Jak widzi Pan możliwość rozwiązania tego problemu?

W mojej opinii, użytkowanie wieczyste jest instytucją ważną z gospodarczego punktu widzenia, natomiast bardzo niepoprawną z perspektywy prawa prywatnego. Chodzi zarówno o jego ocenę dogmatyczną, jako swoistej namiastki własności, jak również o szereg rozwiązań szczegółowych. Przebudowa tej instytucji powinna być moim zdaniem na tyle gruntowna, aby „nowe” użytkowanie wieczyste nie było już tym samym rozwiązaniem, które znamy obecnie, z jego licznymi wadami i brakami. Jest to zresztą jeden z istotnych argumentów przemawiających za wprowadzeniem zupełnie nowego prawa rzeczowego, jakim jest prawo zabudowy.

6. Prawo zabudowy jest niejako podobne do użytkowania wieczystego. Jaką przyszłość dla tej instytucji przewiduje Komisja?

Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego dostrzegając złożoność problemów związanych z przekształceniami własnościowymi dotyczącymi użytkowania wieczystego nie zdecydowała się na zaproponowanie zniesienia tej instytucji. Osobiście mam nadzieję, że wcześniej czy później dojdzie do jej eliminacji. Jest to rozwiązanie neofeudalne, sprzyjające spekulacjom na rynku nieruchomości. Oczywiście nie może wchodzić w grę ani przekształcenie *ex lege* użytkowania wieczystego we własność, ani pozbawienie gmin dochodów, jakie czerpią tytułem opłat rocznych. Myślę jednak, że przyszłość użytkowania wieczystego, a raczej sposób jego zniesienia, wymaga zgody świata polityki i uświadomienia istniejących zagrożeń.

7. Czy będzie można ustanawiać odrębną własność lokalu w budynkach wybudowanych „na prawie zabudowy”?

Tak, choć kwestia była przedmiotem ożywionej dyskusji. Musimy bowiem pamiętać o wielu problemach, jakie obecnie wiążą się z ustanawianiem odrębnej własności lokali powiązanej z oddaniem w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu. Ostatecznie jednak uznano, że umożliwienie ustanawiania własności lokali w budynkach, których własność związana jest z prawem zabudowy, będzie istotnie stanowić o jego atrakcyjności. Ponadto taka możliwość istnieje obecnie w znających tę instytucję obcych systemach prawnych, jak np. prawie niemieckim czy austriackim.

8. Pojawiły się głosy, iż nowe prawo ma się przyczynić do rozwoju taniego budownictwa mieszkaniowego w Polsce.

To, czy tak się stanie, zależy będzie od wielu czynników, z których większość nie jest moim zdaniem związana z samą konstrukcją prawa zabudowy. Już obecnie mogłoby do tego celu służyć użytkowanie wieczyste, gdyby nie brak wystarczających instrumentów umożliwiających „adaptację” tej instytucji dla celów taniego budownictwa mieszkaniowego. Warto przypomnieć, że idea nowoczesnego prawa zabudowy w europejskich systemach prawnych wiąże się właśnie ze wspieraniem taniego budownictwa mieszkaniowego. Dobrym

przykładem są Niemcy przełomu XIX i XX w., gdzie stosowanie prawa zabudowy jako instrumentu budownictwa dla niezamożnych doprowadziło do zastąpienia szcątkowej regulacji kodeksu cywilnego przez nowe, rozbudowane regulacje rozporządzenia z 1919 r. Wynikało to z faktu, iż twórcy BGB nie dostrzegali przydatności tej instytucji, a dopiero późniejsze doświadczenia pokazały, że wprowadzone unormowania nie odpowiadają potrzebom obrotu (w literaturze polskiej zarys historii regulacji i praktyki obrotu na ziemiach niemieckich prezentuje np. prof. Romuald Paczkowski w swoim artykule pt. Prawo zabudowy w mieście Poznaniu, w: Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny z 1930 r., zeszyt 1, str. 114 i nast.). Tak na marginesie, nie była to jedyna pomyłka kodyfikatorów niemieckich. Istnieją bowiem w kodeksie niemieckim nawet takie instytucje, które są w praktyce martwe, niestosowane. Prawodawca polski może na szczęście w tym zakresie korzystać z doświadczeń innych państw.

9. Przy zastąpieniu użytkowania wieczystego prawem zabudowy pojawia się jeden bardzo istotny problem, zwłaszcza jeśli chodzi o cele mieszkalne. W obecnym kształcie użytkownik wieczysty ma prawo żądać przedłużenia stosunku. Odmowa przedłużenia jest dopuszczalna tylko ze względu na ważny interes społeczny. Przy prawie zabudowy nie przewidziano żądania przedłużenia stosunku. Kto w takim razie będzie chciał kupić mieszkanie na 30 lat?

Jest to bardzo istotny problem, na który należy spojrzeć zarówno z perspektywy jednego, jak i drugiego uprawnionego. Projekt przewiduje możliwość przedłużenia prawa zabudowy na kolejny okres, jednak za zgodą obu stron. Uprawnionemu z prawa zabudowy nie przyznano natomiast roszczenia o przedłużenie. Zauważmy, że istniejący obecnie mechanizm roszczenia o przedłużenie użytkowania wieczystego w praktyce czyni użytkowanie wieczyste instytucją „wieczystą” *par excellence*. W konsekwencji dla właściciela jego uprawnienia do korzystania z własnego gruntu pozostają jedynie nominalną treścią własności, są „martwe”, skoro tak długo, jak długo istnieje użytkowanie wieczyste, nie może on z własnego gruntu korzystać. Nie wydaje się, aby tego typu rozwiązanie było właściwe, bowiem w istocie właściciel jest tutaj jedynie uprawnionym do renty wieczystej, a nie właścicielem w pełnym tego słowa znaczeniu. Z drugiej strony, jeżeli właściciel chce pozbyć się trwale swoich uprawnień może przecież zbyć nieruchomości, nie musi jej oddawać w użytkowanie wieczyste. Odpowiedź na pytanie, kto będzie chciał kupić mieszkanie na 30 lat można sformułować następująco – ten, kto zapłaci za nie tyle, ile będzie opłacalne zważywszy okres, przez jaki będzie jego właścicielem. Jeżeli wysokość czynszu albo ceny za ustanowienie prawa zabudowy określona przez właściciela gruntu będzie zbyt wysoka, nie znajdzie on nabywców – bo tylko wtedy nikt takiego mieszkania nie będzie chciał kupić. To samo dotyczy okresu, na jaki nabywa się mieszkanie, którego własność powiązana jest z prawem zabudowy. W konsekwencji należy spodziewać się, że zasady ustanawiania tego prawa będą w praktyce dyktowane przez prawa wolnego rynku, to zaś może zapewnić wspomniana już powszechność instytucji.