

**Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny
oraz niektórych innych ustaw**

I. Cel projektowanej ustawy

Istniejące regulacje prawa cywilnego nie nadążają za zmianami stosunków gospodarczych i współczesnymi potrzebami uczestników rynku nieruchomości. Jest to szczególnie widoczne w centrach dużych miast i na obszarach zwartej zabudowy wielkomiejskiej. Dotychczas tereny te, ze względu na obowiązujące regulacje prawne preferujące konwencjonalny charakter zabudowy naziemnej, były uznawane za tereny niemożliwe do dalszego zagospodarowania. Tym samym, to nie techniczne możliwości w zakresie wykonawstwa projektów budowlanych bądź stopień architektonicznego skomplikowania projektów ograniczają inwestorów przed doinwestowaniem tych terenów, lecz brak odpowiednich regulacji prawnych, które odpowiadałyby ich potrzebom.

Zdiagnozowany niedostatek prawny wynika z tradycyjnego pojmowania nieruchomości, zgodnie z którym wszystkie budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane stanowią część składową nieruchomości gruntowej, na której są posadowione i, co do zasady, nie mogą być przedmiotem innych praw rzeczowych (*superficies solo cedit*).

W związku z tym celem projektowanej regulacji jest stworzenie prawnych możliwości realizacji różnych istotnych inwestycji gospodarczych (zabudowa mieszkaniowa, instalacja urządzeń transportu drogowego i kolejowego, przesyłowych itd.) na cudzych gruntach.

Zamierzony cel zostanie osiągnięty przez wprowadzenie do polskiego systemu prawnego nowego ograniczonego prawa rzeczowego w postaci prawa zabudowy, tj. prawa rzeczowego na cudzej nieruchomości, umożliwiającego korzystanie z gruntu z jednoczesnym istnieniem odrębnej własności budynków lub innych urządzeń trwale z tym gruntem związanych.

Rozwiązanie to będzie wychodzić naprzeciw potrzebom związanym z realizacją strategicznych przedsięwzięć budowlanych w aglomeracjach miejskich, obszarach kolejowych oraz wynikającym z potrzeby wzmocnienia pozycji inwestorów na rynku nieruchomości. Będzie ono stwarzać nowe możliwości efektywnego inwestowania na terenach dotychczas uznawanych za obciążone nadmiernym ryzykiem lub nieatrakcyjne pod względem inwestycyjnym z powodu braku możliwości uzyskania przez inwestora odpowiedniego tytułu prawnego do nieruchomości.

W obecnym stanie prawnym korzystanie z nieruchomości przez osobę niebędącą jej właścicielem może przyjmować formę użytkowania wieczystego, ograniczonych praw rzeczowych bądź praw obligacyjnych. Prawo użytkowania wieczystego, ani żadne z funkcjonujących obecnie w systemie prawa ograniczonych praw rzeczowych bądź

obligacyjnych, nie odpowiada potrzebom przedsiębiorców realizujących inwestycje gospodarcze, gdy budynki lub inne urządzenia trwale z gruntem związane są posadowione na, nad lub pod gruntem. W odróżnieniu od użytkowania wieczystego, prawo zabudowy miałyby charakter uniwersalny, tj. dotyczyłyby nie tylko gruntów publicznych (Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego), ale także prywatnych; mogłyby dotyczyć także inwestycji na, nad lub pod gruntem. Mając na względzie, iż – jak wyżej wspomniano – grunty te mogą być zajęte także pod elementy infrastruktury transportowej (drogowej, kolejowej lub innej), przewiduje się, że względu na specyfikę takiego terenu, możliwość uszczegóławiania kwestii związanych z tym prawem w przepisach ustaw szczególnych.

Projektowane rozwiązanie będzie stanowić efektywny instrument pozyskiwania przez inwestorów gruntów potrzebnych do realizacji istotnych inwestycji gospodarczych. Niejednokrotnie – w przypadku inwestycji o charakterze użyteczności publicznej – prawo zabudowy, z jednej strony może stanowić alternatywę dla konieczności sięgania po najdotkliwszy dla właściciela nieruchomości instrument, jakim jest wywłaszczenie, z drugiej zaś, zaproponowany mechanizm spowodowałby zmniejszenie skali ryzyka gospodarczego wynikającego z braku stabilnego prawa inwestora do budynków lub innych urządzeń trwale z gruntem związanych, wzniesionych w wyniku realizacji inwestycji. W efekcie wdrożenia proponowanych rozwiązań uwolnione atrakcyjne pod względem lokalizacji tereny zostałyby objęte procesem inwestycyjnym, który w obecnych uwarunkowaniach prawnych jest z punktu widzenia inwestora obciążony wysokim poziomem ryzyka i nieopłacalny.

Powyższa diagnoza uzasadnia konieczność podjęcia przez prawodawcę zintensyfikowanych działań nakierowanych na stworzenie normatywnej drogi realizacji powyższych inwestycji z jednoczesnym zredukowaniem ogólnego poziomu ryzyka z nimi związanego.

W zaistniałych okolicznościach brak skutecznych uregulowań prawnych prowadzi do sytuacji, w której grunty usytuowane między innymi w centrach miast nie mogą być zagospodarowane w optymalny sposób, a tym samym nie przynoszą oczekiwanych dochodów, wstrzymują także rozwój centrów miast. W konsekwencji, brak nowoczesnej zabudowy takich obszarów może być negatywnie postrzegany przez społeczeństwo.

Za uzasadnioną należy zatem uznać koncepcję wprowadzenia do polskiego prawa nowego ograniczonego prawa rzeczowego umożliwiającego realizację inwestycji na, nad i pod nieruchomościami.

Zaznaczyć należy, iż rozwiązania w tym zakresie wskazują przykłady wielu państw europejskich, w których regulacje takie zostały wprowadzone.

II. Analiza norm prawnych obowiązujących w innych krajach UE

Rozwiązania prawne w zakresie ustanawiania praw rzeczowych umożliwiających optymalne wykorzystanie przestrzeni na, nad lub pod powierzchnią nieruchomości funkcjonują

w systemach prawnych innych krajów członkowskich, np. Niemczech, Wielkiej Brytanii, Holandii, Francji, Włoszech, Austrii i Estonii. W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono, że rozwój regulacji prawnych w zakresie ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych w celu wznoszenia budynków lub innych urządzeń trwale z gruntem związanych stanowił odpowiedź na potrzeby rynku nieruchomości w tych krajach. Powyższe przemawia zatem za koniecznością wprowadzenia podobnych, nowoczesnych rozwiązań prawnych do polskiego systemu prawa. Przeprowadzona analiza rozwiązań prawnych i doświadczeń z tego zakresu w państwach Unii Europejskiej przedstawia się następująco:

- **W Niemczech** istnieją dwie instytucje prawne, które mogłyby posłużyć do realizacji celu zabudowy nieruchomości.

Pierwszym z nich jest prawo rzeczowe pod nazwą „ograniczona służebność osobista” (*beschränkte persönliche Dienstbarkeit*). Jest to prawo, z którego może korzystać konkretny właściciel, jednakże prawo nie jest ono przypisane do gruntu. Ogranieczoną służebność osobistą może ustanowić właściciel gruntu, umożliwiając osobie, na rzecz której ją ustanawia, korzystanie z nieruchomości do indywidualnych potrzeb. Ogranieczona służebność osobista jest prawem rzeczowym, które ustanawiane jest na mocy umowy zawartej pomiędzy właścicielem nieruchomości i powstaje w momencie dokonania stosownego wpisu do księgi wieczystej (*Grundbuch*). Jest to, co do zasady, prawo niezbywalne i niepodlegające dziedziczeniu. Jednak prawo wykonywania tej służebności może zostać scedowane na inną osobę, pod warunkiem wyrażenia na to zgody przez właściciela nieruchomości.

Drugie z praw to prawo zabudowy, które reguluje ustawa o dziedzicznym prawie zabudowy. Jest ono zbywalnym prawem do wzniesienia budynku nad lub pod powierzchnią ziemi na części nieruchomości. Prawo to podlega ujawnieniu w księdze wieczystej. W związku z przyjętą w prawie niemieckim zasadą konstytutywnego wpisu w księdze wieczystej w odniesieniu do praw rzeczowych na nieruchomości, również wpisy prawa zabudowy, zmiany jego treści oraz przeniesienie prawa mają taki charakter. Wpisy dotyczące treści prawa zabudowy i jego przeniesienia są dokonywane w osobnym dziale (tzw. *Grundbuchblatt*). Osoba posiadająca prawo zabudowy staje się nieograniczonym właścicielem budynku wzniesionego zgodnie z warunkami umowy. Prawo to może być ustanowione także na rzecz właściciela. W ujęciu prawnym prawo zabudowy jest traktowane jako równoważne prawu własności, dlatego też można na nim ustanawiać hipotekę. Jest ono zbywalne i podlega dziedziczeniu. Prawa takiego można udzielić na czas oznaczony lub nieoznaczony. Prawo zabudowy powstaje w drodze umowy zawartej pomiędzy właścicielem nieruchomości a posiadaczem prawa i wpisu w księdze wieczystej. Wymagania te mają również zastosowanie w sytuacji, gdy dziedziczne prawo zabudowy zostaje zmienione (np. przedłużony zostaje okres, na jaki prawo to zostaje ustanowione). Umowa musi określać co najmniej warunki korzystania z budynku i jego przeznaczenie. Umowa może również określać okres obowiązywania prawa zabudowy (oznaczony lub nieoznaczony). Dla skuteczności przeniesienia prawa zabudowy wymagane jest zawarcie umowy między uprawnionym a nabywcą oraz wpis nabywcy w księdze wieczystej. W przypadku zwrotnego przejścia praw majątkowych (zdefiniowanego jako zobowiązanie

uprawnionego z tytułu dziedziczenia prawa zabudowy, do przeniesienia tego prawa z powrotem na rzecz właściciela w sytuacji wystąpienia określonego warunku i zgłoszenia przez właściciela takiego roszczenia) prawo zabudowy oraz jego obciążenia pozostają w mocy. W konsekwencji, prawo zabudowy pozostaje do dyspozycji wierzyciela jako zabezpieczenie kredytu. Właściciel nieruchomości ma prawo żądać zapłaty okresowego wynagrodzenia (*Erbbauszins* – „renta gruntowa z tytułu korzystania z dziedzicznego prawa budowy”), które przybiera postać tzw. ciężaru realnego (*Reallast*), mającego charakter ograniczonego prawa rzeczowego i obciąża ono prawo zabudowy. Każdoczesny nabywca prawa zabudowy jest wobec tego zobowiązany do powtarzających się świadczeń na rzecz każdoczesnego właściciela nieruchomości. Właściciel nieruchomości może także żądać zapłaty jednorazowej opłaty za dokonanie wpisu prawa zabudowy w księdze wieczystej. Przykładem jednego z najbardziej słynnych w Europie projektów zabudowy wielowarstwowej jest HafenCity – nowo budowana dzielnica w porcie w Hamburgu. Obszar dawnego portu jest przekształcany w nową dzielnicę poprzez zagospodarowanie przestrzeni na biurowce oraz budynki mieszkalne.

- **W Wielkiej Brytanii** istnieje długa i silnie ugruntowana tradycja realizowania inwestycji w oparciu o umowy dzierżawy (*leasing*). Umowa dzierżawy może być zawarta na dowolny okres czasu a maksymalnie na 999 lat. Zakres praw dzierżawcy (*leasingobiorcy*) zależy od czasu trwania umowy i pozostałych warunków tej umowy. Przyjmuje się, że im poważniejsza, „droższa” inwestycja, tym dłuższy czas, na który zawierana jest umowa. Utrwalona jest już tradycja postrzegania dzierżawy przez instytucje finansowe jako silnego prawa zabezpieczającego kredyty, pomimo że nie jest ono prawem rzeczowym. Tytuł przysługujący z takiej umowy jest przenaszalny na podmioty krajowe i zagraniczne, dzięki czemu w ostatnich latach wielu inwestorów zagranicznych nabyło w dzierżawę grunty w Wielkiej Brytanii.

Przykładami wielowarstwowej zabudowy zrealizowanej lub planowanej do realizacji w Wielkiej Brytanii są:

- 1) zabudowa biurowa nad budynkami stacji kolejowych Liverpool Street oraz Charing Cross;
 - 2) 10-piętrowa zabudowa mostu nad rzeką Lea we wschodnim Londynie, nad którym znajdują się 92 mieszkania;
 - 3) planowana przez koncern Texaco zabudowa biurowo-mieszkaniowa nad stacjami benzynowymi.
- **W Holandii**, podobnie jak w Wielkiej Brytanii, jest utrwalona tradycja realizowania inwestycji na podstawie umów dzierżawy. Grunty oddają najczęściej w dzierżawę (jako właściciele) miasta (gminy), które podejmują uchwały określając ramowe warunki oddawania gruntów w długoletnie dzierżawy. W Amsterdamie władze miasta scedowały te kompetencje na poziom 14 dzielnic miejskich. Grunt może być oddany w dzierżawę na nieokreśloną liczbę lat w zależności od rodzaju inwestycji, a ponadto strony mają całkowitą swobodę w określaniu wszystkich innych warunków umowy.

Przykładem wielowarstwowej inwestycji jest zabudowa dzielnicy IJburg w Amsterdamie, która oparta jest na formule wieloletnich dzierżaw. Projekt realizowany jest na 6 sztucznie utworzonych w tym celu wyspach, na terenie dzielnicy zostanie wybudowanych 18 tysięcy mieszkań, w których zamieszka 45 tysięcy mieszkańców.

- **We Francji** występują:

- 1) prawo do powierzchni (*superficie*) – prawo własności budynków, roślin i urządzeń znajdujących się na lub we wnętrzu gruntu stanowiącego własność innej osoby;
- 2) najem w celu zabudowy – w ramach umowy najmu zawieranej na okres od 18 do 99 lat najemca może wybudować na gruncie należącym do wynajmującego budynek. W trakcie trwania umowy najemca jest właścicielem wzniesionych budynków. Prawo to może być przedmiotem hipoteki.

- **We Włoszech** wśród praw rzeczowych występuje prawo zabudowy, które może zostać ustanowione przez właściciela nieruchomości na rzecz osoby trzeciej w celu wybudowania i utrzymywania przez tę osobę budynków usytuowanych na powierzchni gruntu lub pod powierzchnią gruntu. Prawo to może być również ustanowione w stosunku do budowli już istniejącej poprzez przeniesienie jej własności (bez własności gruntu) na osobę trzecią.

Należy też wspomnieć, że prawo zabudowy występuje w prawie szwajcarskim (zob. art. 779–779l szwajc. K.c.).

III. Zasadnicze kwestie wymagające uregulowania

1. Charakter prawny i treść prawa zabudowy

Podstawową treść prawa zabudowy będzie stanowić uprawnienie do korzystania z cudzej nieruchomości.

Na treść prawa zabudowy będą składać się ponadto dwa uprawnienia – do korzystania z budynków lub innych urządzeń trwale związanych z gruntem, a także do wzniesienia takich budynków lub innych urządzeń na, nad lub pod nieruchomością gruntową. Zakłada się, że budynki i urządzenia istniejące w chwili ustanowienia prawa zabudowy oraz wzniesione na, nad lub pod gruntem w czasie istnienia tego prawa stanowić będą – co do zasady – przedmiot własności uprawnionego.

Prawo zabudowy może być ustanawiane jako prawo rzeczowe łączne, tj. ciężące na więcej niż jednej nieruchomości gruntowej. Rozwiązanie takie umożliwi lokalizację na, nad lub pod kilkoma nieruchomościami gruntowymi jednego budynku względnie innego urządzenia.

Ustanowienie prawa zabudowy nie będzie wykluczać możliwości eksploatacji gruntu przez jego właściciela lub użytkownika wieczystego, względnie inne osoby uprawnione, w takim

zakresie, w jakim nie jest to konieczne dla eksploatacji budynków lub innych urządzeń trwale związanych z gruntem i uzasadnione jej gospodarczym przeznaczeniem.

Przewiduje się możliwość ustanowienia przez użytkownika wieczystego prawa zabudowy na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, po uprzednim uzyskaniu zgody właściciela.

Wprowadzenie do systemu prawa konstrukcji ustanawiania prawa zabudowy na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste bezpośrednio przez użytkownika wieczystego, za zgodą właściciela nieruchomości, ma zasadnicze społeczno-gospodarcze znaczenie. Konstrukcja ta ma na celu stworzenie nowych mechanizmów prawnych umożliwiających prowadzenie inwestycji nad oraz pod nieruchomościami

W aktualnie istniejących stosunkach społeczno-gospodarczych proponowana regulacja znajdzie w dużej mierze zastosowanie m.in. w odniesieniu do nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste PKP.S.A., która jest spółką z 100% udziałem Skarbu Państwa. Organ wydający w imieniu Skarbu Państwa zgodę na obciążenie nieruchomości będzie oceniał zasadność wydania tej zgody przez pryzmat ewentualnych korzyści dla budżetu państwa, wynikających z efektywniejszego wykorzystania nieruchomości przez spółkę. W pozostałych przypadkach ocena interesu właściciela przy wydaniu zgody na obciążenie nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste prawem zabudowy będzie należeć do swobodnej oceny właściciela.

2. Ustanowienie prawa zabudowy

Respektując fundamentalną dla prawa rzeczowego zasadę zamkniętego katalogu praw rzeczowych, dopuszczalny zakres treści ustanawianego w umowie prawa zabudowy i swobody jej modyfikowania przez strony będzie ściśle określony.

Umowa o ustanowienie prawa zabudowy powinna wskazywać czas, na jaki prawo zabudowy zostaje ustanowione, sposób i zakres korzystania z nieruchomości gruntowej przez uprawnionego z tytułu prawa zabudowy, a także rodzaj budynków lub innych urządzeń, które istnieją lub mają powstać na obciążonym gruncie oraz obowiązek ich utrzymywania w należytym stanie. Fakultatywnymi elementami umowy o ustanowienie prawa zabudowy powinny być wysokość wynagrodzenia płatnego z tytułu ustanowienia prawa zabudowy albo wskazanie podstawy do określenia jego wysokości (czynsz zabudowy) oraz terminy płatności.

Umowa o ustanowienie prawa zabudowy, z uwagi na związane z nią skutki w postaci długotrwałego obciążenia gruntu oraz odstępstwo od zasady *superficies solo cedit*, wymagałaby dla swej ważności zachowania formy aktu notarialnego pod rygorem nieważności.

W ocenie projektodawcy akt ustanowienia prawa zabudowy powinien w szczególności określać: oznaczenie i powierzchnię nieruchomości, w granicach której jest ustanawiane prawo zabudowy, powierzchnię nieruchomości, na której są lub mają być posadowione budynki lub inne urządzenia, jeśli wykonywanie prawa zabudowy ograniczono do części

nieruchomości, lokalizację budynków lub innych urządzeń w granicach nieruchomości i w przestrzeni, zakres uprawnień objętych tym prawem oraz wzajemnych świadczeń pomiędzy właścicielem/użytkownikiem wieczystym a uprawnionym z tytułu prawa zabudowy. Tym samym akt ten musi w maksymalnym stopniu indywidualizować zarówno nieruchomość objętą tym prawem, jak również budynki lub inne urządzenia wznoszone na, nad lub pod powierzchnią tejże nieruchomości oraz zasady dotyczące ich współistnienia. Przyjęcie takiego rozwiązania będzie służyło pewności obrotu.

Zakłada się możliwość ustanawiania odrębnej własności lokali w budynkach wzniesionych na prawie zabudowy. Właścicielom lokali przysługiwałoby roszczenie o przedłużenie prawa zabudowy, co pozwoliłoby zapobiec utracie praw własności lokali w razie wygaśnięcia prawa zabudowy.

Przewiduje się możliwość określenia w przepisach szczególnych sposobu zawierania umów o ustanowienie prawa zabudowy na gruntach Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego oraz ustalania wysokości wynagrodzenia należnego tym podmiotom w zamian za ustanowienie prawa zabudowy.

Przewiduje się również możliwość ustanawiania prawa zabudowy w odmiennej formie, zakresie bądź trybie na mocy przepisów szczególnych. Sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku specyficznych nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane w celu realizacji zadań, np. z zakresu transportu publicznego (tunele drogowe lub kolejowe). Zasadnym jest, aby ustanawianie tego prawa odbywało się również w drodze decyzji administracyjnej, tak jak ma to miejsce obecnie w przypadku pozyskiwania praw do nieruchomości na ten cel.

W odniesieniu do nieruchomości zlokalizowanych na obszarze kolejowym proponuje się rozszerzenie katalogu sposobów ustanawiania prawa zabudowy o decyzję administracyjną. Ten sposób ustanawiania powinien obejmować jedynie przypadki, w których ustanowienie prawa zabudowy będzie niezbędne dla realizacji celów publicznych. Wówczas właściwy miejscowo wojewoda, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji administracyjnej wydanej na wniosek inwestora, ograniczy sposób korzystania z nieruchomości w celu wybudowania obiektu budowlanego.

3. Rozporządzanie prawem zabudowy

Prawo zabudowy powinno być ukształtowane jako prawo przenoszalne – zbywalne i podlegające dziedziczeniu. Uprawniony mógłby je w szczególności zbyć odpłatnie lub nieodpłatnie, a także ustanowić na prawie zabudowy ograniczone prawa rzeczowe – służebności, użytkowanie oraz hipotekę. Zakłada się, że do rozporządzenia prawem zabudowy – co do zasady – nie będzie wymagana zgoda właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości obciążonej. Przejście własności budynków i innych urządzeń z gruntem związanych, jako prawa związanego z prawem zabudowy, będzie następować *ipso iure* wraz z przeniesieniem prawa zabudowy.

Przenoszalność tego prawa będzie wpływać nie tylko na atrakcyjność tej instytucji i jej praktyczną przydatność w obrocie, ale przede wszystkim będzie umożliwiać uzyskanie kredytu hipotecznego. Kształt i zakres tego prawa powinien uwzględniać również trwałość zamierzonej inwestycji, zwłaszcza jeżeli to ma być inwestycja celu publicznego.

4. Wpis do księgi wieczystej

Do powstania prawa zabudowy będzie konieczny wpis w księdze wieczystej założonej dla tego prawa. Równocześnie prawo to powinno zostać ujawnione w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości gruntowej, która zostaje nim obciążona. W przypadku obciążenia prawem zabudowy użytkowania wieczystego, prawo zabudowy powinno zostać ujawnione w księdze wieczystej założonej dla tego prawa oraz w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości gruntowej oddanej w użytkowanie wieczyste.

W księdze wieczystej dla prawa zabudowy będą mogły zostać ujawnione ustanowione przez uprawnionego z tytułu prawa zabudowy ograniczone prawa rzeczowe. Będzie można też ujawnić, ze skutkami wobec każdorazowego nabywcy prawa zabudowy, szczególny, ustalony w umowie sposób korzystania z obciążonego gruntu, a także obowiązek wzniesienia budynków lub innych urządzeń w określonym terminie i ograniczenia w rozporządzaniu prawem zabudowy.

5. Pierwszeństwo prawa zabudowy

Planuje się, że – ze względu na konieczność zapewnienia uprawnionemu z tytułu prawa zabudowy gwarancji prawidłowej eksploatacji budynków lub innych urządzeń posadowionych na gruncie – prawu zabudowy będzie przysługiwać, co do zasady, pierwszeństwo przed innymi obciążeniami.

6. Wynagrodzenie za ustanowienie prawa zabudowy

Prawo zabudowy mogłoby być ustanowione odpłatnie albo nieodpłatnie, przy czym odpłatność może mieć charakter jednorazowy albo polegać na świadczeniach okresowych. W przypadku gruntów Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków zasady ustalania wynagrodzenia za prawo zabudowy powinny być określone w odrębnych przepisach.

7. Czas trwania i możliwość przedłużenia

Przewiduje się, że prawo zabudowy będzie prawem czasowym. Będzie mogło być ustanawiane na czas ustalony w umowie, nie krótszy jednak niż lat 30 i nie dłuższy niż 100 lat.

Wychodząc z założenia, że prawo zabudowy nie może być instytucją wieczystą, nie przewiduje się przyznania uprawnionemu z tytułu prawa zabudowy roszczenia o przedłużenie prawa zabudowy. Uznano, że przyznanie takiego roszczenia stanowiłoby zbyt daleką idącą ingerencję w zakres dopuszczalnego wykonywania własności nieruchomości, w praktyce czyniąc bezterminowym prawo rzeczowe na cudzym gruncie, z jednoczesnym brakiem po stronie właściciela instrumentów pozwalających na zakończenie trwania takiego prawa.

Zakłada się możliwość zawarcia odpowiedniej umowy o przedłużenie prawa zabudowy na kolejny okres.

8. Konstrukcja prawa wykupu i właścicielskiego prawa zabudowy

Przewiduje się, że właścicielowi i użytkownikowi wieczystemu obciążonej nieruchomości będzie przysługiwać prawo wykupu prawa zabudowy (możliwość żądania przeniesienia tego prawa na właściciela gruntu lub użytkownika wieczystego). Proponuje się dwie postaci tego prawa – umowną i ustawową. Prawo wykupu będzie ukształtowane jako prawo związane z własnością nieruchomości gruntowej. W przypadku obciążenia prawem zabudowy użytkownika wieczystego, prawo wykupu będzie prawem związanym z użytkowaniem wieczystym.

Umowne prawo wykupu przysługiwałoby w przypadku jego zastrzeżenia w umowie o ustanowienie prawa zabudowy, a jego treść polegałaby na zobowiązaniu uprawnionego z tytułu prawa zabudowy do przeniesienia prawa zabudowy na właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej za wynagrodzeniem po ziszczeniu się określonego w umowie warunku. Natomiast ustawowe prawo wykupu przysługiwałoby właścicielowi nieruchomości, wówczas gdy uprawniony z tytułu prawa zabudowy korzysta z nieruchomości gruntowej w sposób oczywiście sprzeczny z jej przeznaczeniem, w szczególności, jeżeli wbrew umowie nie wznosi zabudowy albo wznosi ją niezgodnie z umową.

Wykonanie prawa wykupu będzie skutkowało nabyciem prawa zabudowy przez właściciela lub użytkownika wieczystego, a także powstaniem po jego stronie obowiązku uiszczenia dotychczasowemu uprawnionemu wartości prawa zabudowy. Za zabudowę istniejącą w chwili przeniesienia prawa na właściciela lub użytkownika wieczystego gruntu dotychczasowemu uprawnionemu przysługiwać będzie – co do zasady – wynagrodzenie odpowiadające jej wartości z tej chwili, o ile strony nie postanowiły w tym zakresie inaczej w umowie o ustanowienie prawa zabudowy.

9. Wygaśnięcie prawa zabudowy

Prawo zabudowy będzie wygasać, co do zasady, w sytuacjach, w jakich w ogólności Kodeks cywilny lub ustawy szczególne przewidują skutek w postaci wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych. W szczególności, do wygaśnięcia prawa zabudowy dojdzie wraz z upływem terminu, na jaki prawo to zostało ustanowione. W razie wygaśnięcia prawa zabudowy dotychczasowemu uprawnionemu z tytułu prawa zabudowy będzie przysługiwać, co do

zasady, wynagrodzenie za budynki i inne urządzenia istniejące w chwili zniesienia prawa, o ile strony nie postanowiły inaczej w tym zakresie w umowie o ustanowienie prawa zabudowy.

Do zrzeczenia się prawa zabudowy będzie konieczna zgoda właściciela nieruchomości lub użytkownika wieczystego, w przypadku gdy na nieruchomości obciążonej prawem zabudowy wzniesiony został budynek lub inne urządzenie. Zrzeczenie się prawa zabudowy nie może bowiem prowadzić do przerzucenia obowiązku ponoszenia kosztów utrzymania wzniesionych na gruncie budynków lub innych urządzeń na właściciela nieruchomości lub użytkownika wieczystego.

W sytuacji, gdy prawo zabudowy będzie obciążone prawem rzeczowym przysługującym innej osobie, do zrzeczenia się prawa zabudowy potrzebna będzie zgoda tej osoby.

Co do zasady prawo zabudowy nie będzie wygasać z chwilą wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego. Wymóg uzyskania zgody właściciela nieruchomości na ustanowienie prawa zabudowy przez użytkownika wieczystego będzie stanowić gwarancję, że w sytuacji wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego, prawo zabudowy nie wygaśnie i będzie obciążać prawo własności nieruchomości. W ten sposób zostanie zapewnione dalsze prawidłowe wykonywanie prawa zabudowy, a interes uprawnionego z tytułu prawa zabudowy będzie należycie zabezpieczony. Powyższe oznacza wyłączenie stosowania zasady określonej w art. 241 k.c. w stosunku do prawa zabudowy.

W razie nabycia przez użytkownika wieczystego własności nieruchomości, ustanowione na użytkowaniu wieczystym prawo zabudowy nie wygasa, lecz obciąża nieruchomość.

Zakłada się, że wygaśnięcie prawa zabudowy skutkować będzie wygaśnięciem istniejących na tym prawie obciążeń. Mając jednak na względzie konieczność zapewnienia odpowiedniej ochrony wierzycielom hipotecznym, planuje się, że wierzyciel, którego hipoteka wygaśnie wskutek wygaśnięcia prawa zabudowy, nabędzie ustawowe prawo zastawu na roszczeniu uprawnionego z tytułu prawa zabudowy o wynagrodzenie za istniejące na nieruchomości budynki i inne urządzenia.

IV. Zakres projektowanej regulacji

Wprowadzenie projektowanej regulacji będzie wymagać zmian w następujących ustawach:

- w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.),
- w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.),
- w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015, z późn. zm.),
- w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361, z późn. zm.),

- w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010r. Nr 193, poz. 1287, z późn. zm.),
- w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010r. Nr 95, poz. 613, z późn. zm.),
- w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, późn. zm.),
- w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.),
- w ustawie z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 101, poz. 649, z późn. zm.),
- w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r., Nr 16, poz. 94, z późn. zm.).

W ustawie o gospodarce nieruchomościami uregulowania będzie wymagać w szczególności kwestia przetargowego trybu ustanawiania prawa zabudowy na nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, zasady ustalania wysokości wynagrodzenia za ustanowienie prawa zabudowy i aktualizacji wysokości tego wynagrodzenia, a także szczególne zasady wywłaszczania przez ustanowienie prawa zabudowy w drodze decyzji administracyjnej.

Wejście w życie projektowanych rozwiązań będzie wiązało się, w szczególności, z koniecznością dokonania zmian w informatycznym systemie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych. Zmiany te będą istotne, ponieważ modyfikacji będą wymagały wszystkie podsystemy tego systemu, jak również same struktury Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych.

Zapewnienie rejestrowania (wykazywania) w ewidencji gruntów i budynków prawa zabudowy będzie wymagało wprowadzania zmian w odniesieniu do rodzaju i zakresu danych informacyjnych dotyczących nieruchomości, które wykazywane są w ewidencji gruntów i budynków. Należałoby bowiem ujawniać fakt ustanowienia prawa zabudowy i osobę uprawnioną, co będzie wymagało zmian w systemie informatycznym ewidencji gruntów.

1. **Ministerstwo Sprawiedliwości**

Ministerstwo Sprawiedliwości

2. **Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw**

Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw

3. **Zmiany stosunków gospodarczych i współczesne potrzeby uczestników rynku nieruchomości, pojawiające się w szczególności w centrach dużych miast i na obszarach zwartej zabudowy wielkomiejskiej, wymagają wprowadzenia rozwiązań umożliwiających zagospodarowanie terenów, które do tej pory były uznawane za niemożliwe do dalszego zagospodarowania. Do obszarów takich należy zaliczyć m.in nieruchomości wchodzące w skład obszarów kolejowych. Projektowana regulacja umożliwi wykorzystanie potencjału tych nieruchomości.**

Zmiany stosunków gospodarczych i współczesne potrzeby uczestników rynku nieruchomości, pojawiające się w szczególności w centrach dużych miast i na obszarach zwartej zabudowy wielkomiejskiej, wymagają wprowadzenia rozwiązań umożliwiających zagospodarowanie terenów, które do tej pory były uznawane za niemożliwe do dalszego zagospodarowania. Do obszarów takich należy zaliczyć m.in nieruchomości wchodzące w skład obszarów kolejowych. Projektowana regulacja umożliwi wykorzystanie potencjału tych nieruchomości.

4. **Formy regulacji**

exposé Premiera

decyzja PRM/RM

strategię rozwoju

prawo UE

orzeczenie TK

upoważnienie ustawowe

inne (jakie?)

5. **Regulowane zagadnienie nie jest objęte regulacjami unijnymi.**

Regulowane zagadnienie nie jest objęte regulacjami unijnymi.

6. **Rekomendowane jest rozwiązanie poruszanej kwestii na drodze legislacyjnej. Konsekwencją wdrożenia projektowanej regulacji będzie umożliwienie ustanawiania odrębnej własności obiektów budowlanych wznoszonych nad lub pod powierzchnią nieruchomości. Projektowana regulacja umożliwi uwolnienie wybranych typów nieruchomości (między innymi nieruchomości kolejowych) pod zabudowę o charakterze komercyjnym. Regulacja może wpłynąć również pozytywnie na realizację procesów inwestycyjnych (tuneli, wiaduktów, mostów) związanych z infrastrukturą, bez konieczności wywłaszczenia całych nieruchomości.**

Rekomendowane jest rozwiązanie poruszanej kwestii na drodze legislacyjnej. Konsekwencją wdrożenia projektowanej regulacji będzie umożliwienie ustanawiania odrębnej własności obiektów budowlanych wznoszonych nad lub pod powierzchnią nieruchomości. Projektowana regulacja umożliwi uwolnienie wybranych typów nieruchomości (między innymi nieruchomości kolejowych) pod zabudowę o charakterze komercyjnym. Regulacja może wpłynąć również pozytywnie na realizację procesów inwestycyjnych (tuneli, wiaduktów, mostów) związanych z infrastrukturą, bez konieczności wywłaszczenia całych nieruchomości.

7. Czynności i koszty związane z realizacją przedmiotowego projektu (w mln PLN)

W ocenie wnioskodawcy rozwiązanie legislacyjne jest najskuteczniejszą metodą rozwiązania przedmiotowego problemu. Służyć ma to przyspieszeniu i uproszczeniu porcesów związanych z realizacją inwestycji na obszarach wysokozurbanizowanych położonych w centrach aglomeracji. Mając na uwadze znaczenie i wartość inwestycji, które mogą być realizowane na takich nieruchomościach, uregulowanie kwestii ustanawiania odrębnej własności obiektów budowlanych może nastąpić jedynie w drodze stanowienia prawa. Zaproponowane rozwiązanie pozytywnie wpłynie na bezpieczeństwo prawne przedsięwzięć inwestycyjnych, które, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, byłyby ograniczone w swej realizacji. Stanowić on może również alternatywę dla sięgania po instytucję wywłaszczenia właściciela nieruchomości w trakcie realizacji inwestycji.

8. Skutki dla sektora finansów publicznych (w mln PLN)

	w mln PLN					
	2013	2015	2016	2017	2018	2019
Szacowany wpływ z tytułu podatku od nieruchomości w min złotych		50,07	79,45	113,2	168,4	193,2
Szacowany koszt zmian w informatycznym systemie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w min złotych	-0,7					

Opis metodologii: Przyjmując stawkę na rok 2013 oraz uznając, że prawo wejdzie w życie w roku 2013, co umożliwi zakończenie pierwszych inwestycji około roku 2015, przewidywane wpływy podatkowe ze zidentyfikowanych projektów oszacowano jak powyżej. W roku 2013 uwzględniono również koszt zmian w informatycznym systemie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych (środki z Budżetu Państwa) szacowany na 700 tys. zł

9. Koszty korzyści społecznych

Grupa społeczna	Liczebność grupy	Korzyści (finansowe)	Koszty (finansowe)
Przedsiębiorcy		1. Przychody z tytułu świadczenia usług w trakcie realizacji inwestycji	
Pracownicy budowlani		1. Wzrost zatrudnienia w związku z realizacją projektów	

Koszty i korzyści pozafinansowe:

- 1 Racionalne zagospodarowanie nieruchomości atrakcyjnych inwestycyjnie i możliwych technicznie do zabudowy, które obecnie nie są wykorzystywane gospodarczo i społecznie;**
- 2 Rozwój miast poprzez możliwość efektywnego inwestowania na terenach kolejowych, w tym rozbudowa centrów miast dzięki wykorzystaniu powierzchni gruntów kolejowych, pobudzenie mechanizmów społecznych skutkujących podniesieniem atrakcyjności ww terenów;**
- 4. Podniesienie współczynnika zurbanizowania terenów miejskich przekładające się na wzrost standardów życia obywateli w obszarach miejskich;**
- 5. Skuteczna realizacja planowanych inwestycji wpłynie pozytywnie na estetykę i wizerunek miast, w tym terenów kolejowych oraz w wielu przypadkach spowoduje zanik granic w obrębie miast, jakl wyznaczają linie kolejowe;**
- 6. Przyspieszenie rewitalizacji terenów kolejowych wpływające na stan środowiska poprzez realizację inwestycji spełniających restrykcyjne normy środowiskowe i zastosowanie w procesie budowlanym ekologicznych materiałów;**
- 7. Podniesienie jakości usług komunikacyjnych w miastach, w tym zmniejszenie korków,**
- 8. Wzrost wartości nieruchomości, również sąsiadujących z gruntami, których dotyczy wprowadzenie regulacji odrębnej własności obiektów budowlanych;**
- 9. Budowa podziemnej lub nadziemnej linii kolejowej w oparciu o ustanowienie odrębnej własności obiektów.**

10. [Redacted]

11. Czy projekt dokonywał zmiany regulacyjnej w jakim obszarze?

- TAK NIE
- zmniejszenie liczby dokumentów
- zmniejszenie liczby procedur
- skrócenie czasu
- inne (*jakie?*)

Kalkulacja/komentarz: Regulacja zakłada powstanie nowego ograniczonego prawa rzeczowego, które będzie wykazywane w ewidencji gruntów oraz księgach wieczystych.

12. [Redacted]

- TAK NIE
- zwiększenie liczby dokumentów
- zwiększenie liczby procedur
- wydłużenie czasu
- inne (*jakie?*) budowa systemu PEP, eksploatacja

Kalkulacja/komentarz:

13. [Redacted]

brak

14. [Redacted]

1. W Szwecji - od 2004 r. funkcjonuje formuła tzw. „trójwymiarowych” praw własności. Stanowi ona delimitację jej obszaru w wymiarze wertykalnym i horyzontalnym. W rezultacie stworzono w systemie szwedzkim możliwość dokonywania podziału praw własności w odniesieniu do budynków oraz przestrzeni znajdującej się nad i pod gruntem.

2. W Republice Czeskiej zmianie ulegnie definicja nieruchomości, zgodnie z którą za nieruchomość będą uznane także podziemne budowle, które zostały wzniesione jako obiekty o samodzielnym i celowym przeznaczeniu, oraz które będą przedmiotem odrębnych praw rzeczowych. Z powyższego wynika, że w odniesieniu do budowli podziemnych nastąpi rozróżnienie na samodzielne budowle ze specjalnym ekonomicznym przeznaczeniem gospodarczym np. metro, które będą samodzielnymi nieruchomościami, a z drugiej strony na podziemne budowle stanowiące część określonego gruntu, a więc takie do których stosować się będzie zasada *superficies solo cedit*.

3. W Hiszpanii w 2008 r. ustawodawca wprowadził przepisy ogólnokrajowe dotyczące odrębnej własności obiektów budowlanych. Określił w nich, że muszą być one spójne z przepisami regionalnymi oraz miejskimi planami zagospodarowania terenu.

4. W Niemczech brak jest odrębnej formuły prawnej regulującej kwestię wznoszenia obiektów budowlanych nad i pod gruntem. prawie górniczym.

5. W Wielkiej Brytanii - istnieje długa i silnie ugruntowana tradycja realizowaniu inwestycji w oparciu o umowy dzierżawy (leasingu). Umowa dzierżawy może być zawarta na dowolny okres czasu, a maksymalnie na 999 lat. Zakres praw dzierżawcy (leasingobiorcy) zależy od czasu trwania umowy i pozostałych warunków tej umowy. Utrwalona jest już tradycja postrzegania dzierżawy przez instytucje finansowe jako silnego prawa zabezpieczającego kredyt, pomimo, że nie jest ono prawem rzeczowym. Tytuł przysługujący z takiej umowy jest przenaszalny na podmioty krajowe jak i zagraniczne, dzięki czemu w ostatnich latach wielu inwestorów zagranicznych nabyło w dzierżawę grunty w Wielkiej Brytanii.

6. W Holandii - podobnie jak w Wielkiej Brytanii utrwalona jest tradycja realizowania inwestycji na podstawie umów dzierżawy. Grunty w dzierżawę najczęściej oddają (jako właściciele) miasta (gminy), które podejmują uchwały określając ramowe warunki oddawania gruntów w długoletnie dzierżawy. W Amsterdamie władze miasta scedowały te kompetencje na 14 dzielnic miejskich. Grunt może być oddany w dzierżawę na nieokreśloną liczbę lat w zależności od rodzaju inwestycji a ponadto strony mają całkowitą swobodę w określaniu wszystkich innych warunków umowy.

7. We Francji występują:

a) Prawo do powierzchni - prawo własności budynków, roślin i urządzeń znajdujących się na lub we wnętrzu gruntu stanowiącego własność innej osoby.

b) Najem w celu zabudowy - w ramach umowy najmu zawieranej na okres od 18 do 99 lat. Najemca może wybudować na gruncie należącym do wynajmującego budynek. W trakcie trwania umowy najemca jest właścicielem wzniesionych budynków. Prawo to może być przedmiotem hipoteki.

8. We Włoszech - wśród praw rzeczowych występuje prawo zabudowy, które może zostać ustanowione przez właściciela nieruchomości na rzecz osoby trzeciej w celu wybudowania i utrzymywania przez tę osobę budowli usytuowanej na powierzchni gruntu lub pod powierzchnią gruntu. Prawo to może być również ustanowione w stosunku do budowli już istniejącej poprzez przeniesienie jej własności (bez własności gruntu) na osobę trzecią.

15. [Redacted]

16. [Redacted]

Ocena wdrożonego rozwiązania powinna zostać przeprowadzona co najmniej pół roku od wejścia w życie ww. przepisów

17. [Redacted]

Alicja Szkotnicka, Departament Prawa Cywilnego, e-mail: Szkotnicka@ms.gov.pl

18. [Redacted]

Michał Królikowski - Podsekretarz Stanu