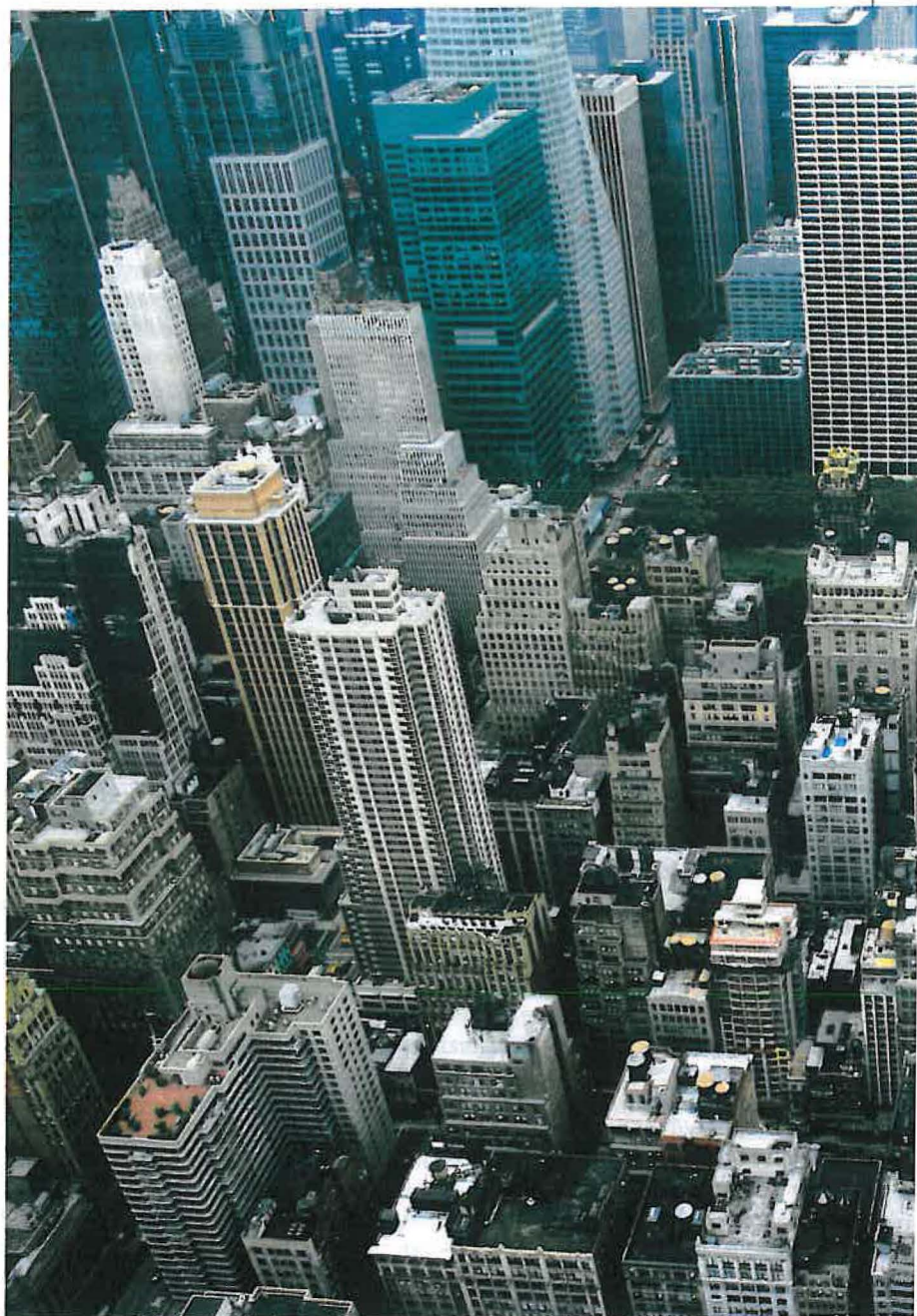


# Odrębna własność obiektów budowlanych i prawo zabudowy szansą dla inwestorów

Niezagospodarowane przestrzenie w centrach polskich miast to fakt w Warszawie, Krakowie, Poznaniu czy Trójmieście. To często wynik nie technicznych ograniczeń w zakresie wykonawstwa projektów budowlanych bądź architektonicznego skomplikowania projektów, lecz braku odpowiednich regulacji prawnych, takich jak odrębna własność obiektów budowlanych lub tzw. prawo zabudowy, odpowiadających aktualnym potrzebom rynkowym. **Autor: Marta Bosiak\***



**P**rawodawstwo polskie oparte jest na zasadzie stanowiącej, że budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane stanowią części składowe nieruchomości gruntowej, a skutkiem tego – własność właściciela gruntu (*superficiessolo cedit*). Własność gruntu rozciąga się zatem nad i pod jego powierzchnią. Taka formuła prawa własności nieruchomości wyklucza własność warstwową, tzn. taką, która pozwalałaby na odrębną własność poszczególnych warstw gruntu czy

przedmiotu zabudowy. W obecnym stanie prawnym korzystanie z nieruchomości przez osobę niebędącą jej właścicielem, jako wyjątek od ogólnej zasady, może przyjmować formę użytkowania wieczystego, ograniczonych praw rzeczowych bądź praw obligacyjnych. Odrębna własność obiektów budowlanych i prawo zabudowy to planowane regulacje umożliwiające oderwanie własności obiektów położonych na, nad albo pod gruntem, poprzez nadanie im odrębnego statusu

prawnego i stworzenie prawnych możliwości realizacji inwestycji budowlanych na cudzych gruntach.

Od paru lat trwają prace nad projektami ustaw zakładającymi powołanie nowego ograniczonego prawa rzeczowego w postaci prawa zabudowy (przez działającą do grudnia 2015 roku przy ministrze sprawiedliwości Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego) oraz nad możliwością ustanawiania odrębnej własności obiektów budowlanych (w Ministerstwie Rozwoju, dawniej: Ministerstwo Infrastruktury).

### **Rozwiązanie zagadnienia w ramach systemów prawnych innych państw**

Rozwiązania prawne umożliwiające optymalne wykorzystanie przestrzeni nad lub pod powierzchnią nieruchomości funkcjonują od wielu lat w angielskich systemach prawnych, m.in. tzw. *air rights* – wirtualne działki oraz funkcjonujące w USA *transfer of development rights* – obrót prawem do zabudowy części przestrzeni, w których przedmiotem obrotu może być również przestrzeń nad gruntem (zastosowanie praktyczne regulacji znajduje szerokie zastosowanie w miejscach takich, jak Manhattan w Nowym Jorku). Ponadto, w Szwecji istnieje formuła tzw. trójwymiarowego prawa własności (*three – dimensional property rights*).

### **Geneza problemu**

Prawo zabudowy jest odpowiedzią na wysuwane przez przedstawicieli zarówno doktryny, jak i praktyki postulaty reformy prawa użytkowania wieczystego oraz napotykaną przy okazji realizacji inwestycji problemy z ustaleniem stanu prawnego obiektów budowlanych wykonywanych nad lub pod powierzchnią gruntu (parkingi podziemne, metro, tunele, wiadukty, estakady itp.) w sytuacji, gdy realizujący przedsięwzięcie nie jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości zajętych pod inwestycję. Brak dostrzeżenia trójwymiarowego aspektu prawa własności w aktualnym prawodawstwie polskim dotyka np. Polskie Koleje Państwowe, które poszukują partnerów do zagospodarowania terenów w centrach miast (np. w okolicach Dworca Centralnego w Warszawie), ale też gminy, które planują wspólne z partnerami prywatnymi inwestycje nieruchomościowe.



Przy obecnym stanie prawnym inwestycje nad albo pod cudzym gruntem realizowane są zazwyczaj na podstawie umów obligacyjnych – dzierżawy lub najmu, jednak bez możliwości uzyskania odrębnego tytułu własności czy użytkownika wieczystego dla własności warstwowej, inwestowanie w nie jest utrudnione bądź wręcz niemożliwe. Wobec braku możliwości ustanowienia zabezpieczeń odpowiadających zabezpieczeniom ustanawianym przez właścicieli czy użytkowników wieczystych (głównie hipotek na rzecz banków finansujących), banki zazwyczaj nie decydują się na uczestnictwo w takich projektach.

### Odrębna własność obiektów budowlanych

Projektodawcy założeń do ustawy o odrębnej własności obiektów budowlanych proponują możliwość ustanawiania przez właściciela gruntu lub użytkownika wieczystego (wyłącznie za zgodą właściciela gruntu) odrębnej własności obiektu budowlanego posiadzonego nad lub pod nieruchomością. W ten sposób obiekt budowlany stanowiący odrębny przedmiot własności będzie mógł stanowić przedmiot zabezpieczenia. Inwestycja realizowana w ten sposób nie tylko nie pozbawi właściciela lub użytkownika wieczystego prawa do gruntu czy możliwości korzystania z niego, lecz również przyniesie mu, przy zastrzeżeniu odpłatnego ustanowienia odrębnej własności obiektu budowlanego, dodatkowe zyski.

Odrębną własność obiektu budowlanego będzie można uzyskać w drodze umowy sporządzanej w formie aktu notarialnego. W umowie tej właściciel lub użytkownik wieczysty będzie zobowiązywał się do ustanowienia na rzecz inwestora odrębnej własności obiektu budowlanego, przy zastrzeżeniu uzyskania przez inwestora pozwolenia na budowę, wskazującego na spełnienie przesłanek technicznej odrębności obiektu. Pozwolenie to wydać będzie wojewoda. W wykonaniu umowy zobowiązującej, po uzyskaniu przez inwestora pozwolenia na budowę, zawierana będzie umowa ustanowienia odrębnej własności obiektu budowlanego, która obligatoryjnie wskazywać będzie: (i) przeznaczenie nieruchomości, w granicach której wyodrębniono obiekt budowlany, (ii) prze-

znaczenie obiektu budowlanego oraz (iii) sposób korzystania z nieruchomości, w granicach której wyodrębniono własność obiektu, w tym w szczególności ustanowienie służebności niezbędnych do prawidłowego korzystania z obiektu budowlanego. W zakresie budynków i budowli już istniejących możliwe będzie zawarcie umowy ustanawiającej odrębną własność obiektu, bez konieczności zawierania umowy zobowiązującej.

Projekt dopuszcza również możliwość ustanowienia odrębnej własności obiektu budowlanego w drodze decyzji administracyjnej, jednak jedynie w przypadkach uregulowanych w przepisach szczególnych (np. inwestycji w zakresie dróg publicznych, inwestycji kolejowych). Kwestia ta pozostaje kontrowersyjna ze względu na podobieństwo faktyczne w skutkach do decyzji wyłączeniowej. Doprecyzowania w następnych wersjach projektu ustawy wymagają zatem regulacje dotyczące skutków prawnych tego typu decyzji, np. czy będzie ona skutkowałą ograniczeniem prawa własności, koniecznością wypłaty odszkodowania oraz czy będzie wpływała na nieruchomości sąsiednie.

Do powstania prawa niezbędny będzie wpis do księgi wieczystej. Ujawnieniu w księdze wieczystej będzie również podlegać fakt zawarcia umowy zobowiązującej do ustanowienia odrębnej własności obiektu budowlanego do momentu ustanowienia odrębnej własności. Wpłyne to na bezpieczeństwo prowadzonych inwestycji.

### Prawo zabudowy

Prawo zabudowy, tak jak użytkowanie wieczyste, stanowić będzie uprawnienie do korzystania z cudzej nieruchomości. Zgodnie z treścią projektu ustawy przygotowywanej przez działającą do grudnia 2015 roku przy ministrze sprawiedliwości Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego, polega ono na możliwości obciążenia nieruchomości gruntowej prawem do wzniesienia lub do korzystania z istniejących budynków lub innych urządzeń położonych na, nad lub pod powierzchnią nieruchomości gruntowej. W przeciwieństwie do użytkownika wieczystego, które może być ustanawiane jedynie na gruntach będących własnością publiczną, prawo zabudowy może dotyczyć także nieruchomości prywat-

nych. Istniałaby również możliwość ustanowienia go na gruncie oddanym uprzednio w użytkowanie wieczyste. W takim wypadku ustanawia je właściciel nieruchomości za uprzednią zgodą użytkownika wieczystego, lub użytkownik wieczysty za uprzednią zgodą właściciela nieruchomości. Stworzono również uprawnienie do przeznaczenia pod zabudowę fragmentu nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, który nie jest wykorzystywany przez użytkownika wieczystego. Jeżeli chodzi o budynki i inne urządzenia wzniesione na, nad lub pod powierzchnią obciążonej nieruchomości gruntowej lub istniejące w chwili ustanowienia prawa zabudowy, to stanowią one, co do zasady, przedmiot własności zabudowcy (czyli uprawnionego, któremu przysługuje prawo zabudowy). Projekt wprowadza w ten sposób wyjątek od zasady akcesji (*superficies solo cedit*), tak jak ma to miejsce w przypadku użytkownika wieczystego.

Umowa o ustanowienie prawa zabudowy, zgodnie z brzmieniem założeń projektu ustawy z 31 lipca 2014 roku, w swojej treści powinna określać: (i) rodzaj zabudowy, (ii) sposób i (iii) zakres korzystania z obciążonej nieruchomości gruntowej oraz (iv) czas, na jaki prawo zabudowy jest ustanowione. Strony mogą zastrzec w umowie w szczególności, że istniejący lub mający powstać budynek lub inne urządzenie będzie należeć do właściciela nieruchomości gruntowej jako jej część składowa, jak również obowiązek zabudowcy do wzniesienia określonej zabudowy w oznaczonym czasie. Umowa o ustanowienie prawa zabudowy wymagać będzie dla swojej ważności zachowania formy aktu notarialnego.

Prawo zabudowy powstanie z chwilą wpisu w księdze wieczystej założonej dla tego prawa. Jednocześnie powinno ono zostać ujawnione w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości gruntowej, na której zabudowa powstaje. Prawo zabudowy ma być ustanawiane na okres od 30 do 100 lat, z możliwością przedłużenia poprzez zawarcie stosownej umowy, za zgodą stron, jednak nie wcześniej niż w okresie pięciu lat przed upływem terminu, na który prawo to zostało ustanowione (ze skutkiem rze-

czowym po upływie okresu, na jaki została zawarta dotychczasowa umowa). W przeciwieństwie do użytkownika wieczystego, nie przewidziano w tym przypadku roszczenia o przedłużenie prawa zabudowy przez zabudowcę. Projekt założeń projektu ustawy przewiduje jednak przyznanie właścicielom lokali wyodrębnionych w budynku wzniesionym na gruncie obciążonym prawem zabudowy roszczenia o przedłużenie tego prawa. Własność lokalu nie jest bowiem ograniczona w czasie w przeciwieństwie do planowanego prawa zabudowy, które z założeń ma być prawem czasowym. W umowie o ustanowienie prawa zabudowy będzie możliwość określenia, czy zabudowca może ustanowić odrębną własność lokali. Ewentualny zakaz ustanawiania odrębnej własności lokali podlegać będzie ujawnieniu w księdze wieczystej dla prawa zabudowy. Prawo zabudowy może być ustanowione odpłatnie albo nieodpłatnie, przy czym odpłatność może mieć charakter jednorazowy albo polegać na świadczeniach okresowych.

Prawo zabudowy, w celu dostosowania do realiów rynkowych, ma być prawem zbywalnym oraz podlegającym dziedziczeniu. Ponadto zabudowca będzie mógł ustanowić na nim ograniczone prawa rzeczowe, co pozwoli zabudowcy pozyskiwać środki na inwestycje.

Projekt przewiduje również szczególny sposób nabycia prawa zabudowy w drodze tzw. zasiedzenia tabularnego, tj. w sytuacji, gdy określona osoba została ujawniona w księdze wieczystej jako zabudowca, pomimo że prawo to jej nie przysługuje. Warunkiem nabycia prawa zabudowy jest w takim przypadku posiadanie nieruchomości w zakresie prawa zabudowy przez lat dziesięć, z zastrzeżeniem, że w chwili złożenia wniosku o wpis do księgi wieczystej osoba ujawniona w księdze wieczystej nie pozostaje w złej wierze. Jedną z zalet nowej instytucji byłaby możliwość ustanowienia kilku praw zabudowy w obrębie jednej nieruchomości, co pozwoliłoby na realizację na nieruchomości należącej do jednego właściciela kilku przedsięwzięć różnych inwestorów. Prawo to mogłoby być również ustanawiane jako prawo rzeczowe łączne, tj. ciężące na więcej niż jednej nieruchomości gruntowej, co umożliwiłoby realizację budowli

lub innych naniesień, których zakres wykracza poza granice jednej nieruchomości, np. projektów liniowych takich jak linie kolejowe.

Warto też zwrócić uwagę, że założenia do projektu ustawy dopuszczają możliwość ustanowienia odrębnej własności lokali w budynku stanowiącym zabudowę. Dzięki temu i możliwości ustanowienia prawa zabudowy na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, na jednej nieruchomości będzie można ustanawiać kilka różnych praw do nieruchomości – użytkowanie wieczyste, prawo zabudowy, odrębną własność lokalu. Zgodnie z założeniami, w przypadku podziału nieruchomości obciążonej prawem zabudowy, prawo to utrzymywałoby się jako łączne na częściach utworzonych przez podział. Jednak w sytuacji, gdy jego wykonywanie byłoby ograniczone do jednej lub kilku nieruchomości, właściciele pozostałych mogliby żądać zwolnienia ich od prawa zabudowy. W założeniach do projektu ustawy przewidziano również umowne i ustawowe prawo pierwokupu. Pierwsze ma przysługiwać właścicielowi nieruchomości w przypadku ziszczenia się określonych w umowie o ustanowienie prawa zabudowy warunków. Drugie natomiast przysługiwałoby właścicielowi wtedy, gdy zabudowca 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.

Wygaśnięcie prawa zabudowy ma następować, 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 wynagrodzenie za budynki i inne urządzenia istniejące w chwili zniesienia prawa, o ile strony nie postanowiły inaczej w umowie o ustanowienie prawa zabudowy oraz o ile zabudowa nie została wzniesiona niezgodnie z umową. Co do zasady przewiduje się, że prawo zabudowy nie będzie wygasać z chwilą wygaśnięcia

prawa użytkowania wieczystego, na którym zostało ustanowione. Obligatoryjność uzyskania zgody właściciela nieruchomości na ustanowienie prawa zabudowy przez użytkownika wieczystego ma stanowić gwarancję, że w sytuacji wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego prawo zabudowy nie wygaśnie i będzie obciążać prawo własności nieruchomości. Oznacza to wyłączenie stosowania zasady określonej w art. 241 kodeksu cywilnego w stosunku do nowego ograniczonego prawa rzeczowego. W przypadku nabycia własności nieruchomości przez użytkownika wieczystego, ustanowione na użytkowaniu wieczystym prawo zabudowy nie wygasłoby, lecz obciążałoby nieruchomość. Jeżeli chodzi o obowiązki zapewnienia odpowiedniej ochrony wierzycielom hipotecznym w przypadku wygaśnięcia prawa zabudowy, planuje się, że wierzyciel, którego hipoteka wygasa wskutek wygaśnięcia prawa zabudowy, nabywać będzie ustawowe prawo zastawu na roszczeniu uprawnionego z tytułu prawa zabudowy o wynagrodzenie za istniejące na nieruchomości budynki i inne urządzenia.

### Wnioski

Niewątpliwie wprowadzenie do prawodawstwa polskiego możliwości ustanawiania własności warstwowej gruntów jest ze względów praktycznych i rynkowych jak najbardziej pożądane. Jednak niezbędne jest ustalenie generalnego kierunku projektowanych w ramach rządowych inicjatyw legislacyjnych zmian dotyczących możliwości ustanawiania do różnych „części” tej samej nieruchomości praw właścicielskich przysługujących więcej niż jednemu właścicielowi i uchwalenie ich w jednym akcie lub nowelizacji, właściwie zharmonizowanej z istniejącymi przepisami prawa rzeczowego. Należy pozytywnie ocenić poszukiwania nowych form prawnych realizacji inwestycji, które mają szansę okazać się skutecznym mechanizmem przyspieszającym procesy budowlane, a także zwiększyć zaangażowanie kapitału prywatnego w realizację projektów publicznych. ■

*\*prawnik w Departamencie Prawa Nieruchomości w FKA Furtek Komosa Aleksandrowicz*