



LEWIATAN

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 3
00-727 Warszawa

tel. (+48) 22 55 99 900
fax (+48) 22 55 99 910
lewiatan@konfederacjalewiatan.pl
www.konfederacjalewiatan.pl

member of 

Warszawa, 7 listopada 2013 r.

KL/672/182/2784/BW/2013

Pan
Jerzy Kozdroń
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 21 października br. (sygnatura: DPrC-I-410-3/13) w załączeniu przesyłam opinię Konfederacji Lewiatan do projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw.

Zastępca Dyrektora Generalnego
z up. Jakub Wojnarowski
Jakub Wojnarowski

Henryka Bochniarz
Prezydent Konfederacji Lewiatan



LEWIATAN

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 3
00-727 Warszawa

tel. (+48) 22 55 99 900
fax (+48) 22 55 99 910
lewiatan@konfederacjalewiatan.pl
www.konfederacjalewiatan.pl

member of  BUSINESSEUROPE

Warszawa, 7 listopada 2013 r.

Opinia Konfederacji Lewiatan do projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 21 sierpnia 2013 r.):

I. Uwagi wstępne:

Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (dalej: projekt) zakłada wprowadzenie do polskiego systemu prawnego nowego rzeczowego prawa ograniczonego, tj.: prawa zabudowy. Prawo zabudowy ma uprawniać do korzystania z cudzej nieruchomości, a w szczególności do korzystania z budynków lub innych urządzeń na, nad, lub pod nieruchomością. Przewiduje się, że prawo zabudowy ustanawiane będzie w umowie - od 30 do 100 lat, będzie mogło mieć charakter odpłatny lub nieodpłatny. Jeżeli ustanowienie prawa zabudowy będzie niezbędne dla celów publicznych (w projekcie mowa jest o obszarze kolejowym), będzie ono mogło być ustanowione decyzją wojewody.

W ocenie Konfederacji Lewiatan, przedmiotowy projekt budzi wiele wątpliwości. Z opiniowanego dokumentu nie wynika bowiem jednoznaczny cel dla wprowadzania nowego prawa rzeczowego ograniczonego, jakim ma być prawo zabudowy. Obecnie istniejące instrumenty prawne (stosunki obligacyjne, wyłączenie, służebności) umożliwiają przecież realizację inwestycji zarówno prywatnych, jak również tych o charakterze publicznym (na cele publiczne).

Bardzo ogólnikowe sformułowania zawarte w projekcie uniemożliwiają pełną ocenę planowanych rozwiązań, ponieważ nie pozwalają na ich pełną analizę. Wprowadzenie nowego prawa ograniczonego, które zrywa z obowiązującą od wielu lat w Polsce zasadą *superficies solo cedit*, powinno być poparte szczegółową analizą sytuacji zarówno prawnej, jak i faktycznej na rynku nieruchomości. Powinno się wykazać konkretne problemy, bariery, luki, lub innego rodzaju braki, które uzasadniają wprowadzenie nowej regulacji prawnej. Sam fakt, że podobne do projektowanego prawa zabudowy instytucje prawne istnieją w innych krajach Unii Europejskiej, nie może przemawiać za koniecznością wprowadzenia podobnych do polskiego systemu prawnego¹.

Koncepcję wprowadzenia do katalogu ograniczonych praw rzeczowych prawa zabudowy, można by więc uznać za pożądaną, ale pod warunkiem, że instytucja ta nie będzie prowadziła do przymusowego ograniczenia prawa własności z wyłączeniem procedury wyłączenia i pod warunkiem dostosowania tej instytucji do realiów obrotu gospodarczego. Projekt w obecnym kształcie ma charakter bardzo ogólny, co pozwala również tylko na przedstawianie ogólnikowych uwag i wątpliwości. Szczegółowa analiza i ocena proponowanej instytucji będzie możliwa dopiero w sytuacji, gdy znane będą konkretne propozycje zapisów, a także, co bardzo istotne, wówczas, gdy wskazany zostanie konkretny cel, jaki nowa instytucja ma zrealizować.

II. Uwagi szczegółowe:

W ocenie autorów projektu, obowiązujące regulacje prawne uniemożliwiają dalsze zagospodarowanie wielu terenów, a zwłaszcza w centrach dużych miast i na obszarach zwartej zabudowy wielkomiejskiej. Ten „niedostatek prawny” wynika z kolei z obowiązującej w Polsce zasady *superficies solo cedit*. Zdaniem autorów projektu,

¹ Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 21 sierpnia 2013 r.), str. 3;

wprowadzenie prawa zabudowy stworzy prawne możliwości realizacji różnych istotnych inwestycji gospodarczych (zabudowa mieszkaniowa, instalacja urządzeń transportu drogowego i kolejowego, przesyłowych itd.) na cudzych gruntach. W ocenie Konfederacji Lewiatan argumenty te nie są trafne, zaś wprowadzenie prawa zabudowy w proponowanym kształcie może stanowić sposób na obejście przepisów o wywłaszczeniu, a tym samym stanowić zagrożenie dla konstytucyjnego prawa własności.

Wydaje się, że w ocenie autorów projektu nowe przepisy mają przynieść korzyść głównie inwestorom, którzy dziś wstrzymują się ze wznoszeniem budynków i urządzeń na cudzym gruncie, bo boją się ryzykować utratą praw do nich, a także koniecznością wypłaty odszkodowań. Z drugiej strony prawo zabudowy ma być też alternatywą dla obecnego wywłaszczania właścicieli, gdy ich grunt jest potrzebny na cel publiczny. Wnioski te są trudne do zaakceptowania. W ocenie Konfederacji Lewiatan, okoliczność, że inwestorzy, dziś wstrzymują się ze wznoszeniem budynków i urządzeń na cudzym gruncie, należy ocenić pozytywnie. Gdyby było inaczej, mielibyśmy do czynienia z naruszeniem prawa własności innych osób. Z kolei, gdy dana nieruchomości jest potrzebna na cel publiczny, to rozwiązaniu tego problemu służy właśnie instytucja wywłaszczenia, przewidziana w art. 112 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami. Znajduje ona swoją podstawę w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, według którego wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Art. 114 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje z kolei procedurę wywłaszczenia w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Z kolei jeżeli chodzi o państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne, to zgodnie z art. 18 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieruchomości mogą być oddawane jednostkom organizacyjnym w trwałą zarząd, najem i dzierżawę oraz użyczane na cele związane z ich działalnością.

Przedstawiony w projekcie rys prawnooporównawczy w odniesieniu do innych systemów prawa w Europie, wskazuje, że również i tam istnieją reguły umownego uregulowania stanu prawnego nieruchomości w zakresie pozyskiwania gruntów pod inwestycje. Także w Polsce, w obecnym stanie prawnym istnieją mechanizmy pozwalające na realizację inwestycji w oparciu o umowy o charakterze obligacyjnym nazwane w kodeksie cywilnym (np. najem, dzierżawa), czy też umowy nienazwane, których granice wyznaczają jedynie ramy swobody umów wskazane w art. 353¹ k.c. Ponadto, w katalogu ograniczonych praw rzeczowych można znaleźć stosowne instytucje takie jak użytkowanie, czy nawet istniejące służebności. Bardziej zasadnym byłoby dostosowanie tych zapisów do aktualnych potrzeb gospodarczych a nie wprowadzanie kolejnego ograniczonego prawa rzeczowego do systemu prawa.

Istnieją dwa rodzaje inwestycji: inwestycje prywatne oraz inwestycje na cele publiczne w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przypadku inwestycji o charakterze prywatnym brak jest podstaw do wywłaszczenia nieruchomości i tu rzeczywiście nie da się wykluczyć, że instytucja prawa zabudowy mogła znaleźć zastosowanie. W przypadku zaś inwestycji na cele publiczne już obecnie istnieją instrumenty, umożliwiające nabycie takiej nieruchomości. Cele te, zostały szczegółowo wskazane w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami oraz w kilku ustawach szczególnych (np. ustawa o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, ustawa prawo lotnicze, ustawa prawo geodezyjne i kartograficzne). Co więcej, wywłaszczenie może również przybrać postać ograniczenia prawa do nieruchomości – tzw. wywłaszczenie przez ograniczenie np. na potrzeby wykonania tzw. urządzeń liniowych (sieci energetycznych, wodociągowych itp.). Ta forma wywłaszczenia jest mniej inwazyjna, a dopiero wówczas, gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo też ekonomicznie nieuzasadnione - następuje właściwe (pełne) wywłaszczenie w zamian za słusze odszkodowanie. Tymczasem, ustanowienie prawa zabudowy na nieruchomości w celu realizacji inwestycji publicznej, zasadniczo powinno być uzależnione od zgody właściciela nieruchomości.

Wprowadzenie możliwości ustanowienia prawa zabudowy w sposób władczy (w postępowaniu administracyjnym) na cudzej nieruchomości², uzasadniając to celami publicznymi budzi istotną obawę, że może dojść do obejścia procedury wywłaszczeniowej, a tym samym do naruszenia tak fundamentalnego prawa, jakim jest własność. Wniosek taki jest trudny do zaakceptowania.

Należy też pamiętać, że prawo zabudowy, co do zasady, ma być oparte na zasadzie dobrowolności. W związku z tym, wbrew optymistycznym przewidywaniom przyspieszenia możliwości uzyskania prawa do nieruchomości w drodze prawa zabudowy – to właśnie uzyskanie zgody właściciela, w przypadku użytkownika wieczystego, może spotkać się z największym problemem. Projekt nie wspomina też, w jakiej formie ma zostać wyrażona zgoda właściciela nieruchomości na ustanowienie tego prawa w przypadku obciążania użytkownika wieczystego.

Na marginesie, warto zaznaczyć, że autorzy projektu nie rozważyli kwestii intertemporalnych, a w szczególności dotyczących kwestii ewentualnego zasiedzenia tego prawa i możliwości zaliczania okresów korzystania z cudzych nieruchomości w zakresie odpowiadającym treści planowanego prawa. Brak takich rozwiązań może spowodować problem w stosowaniu tych przepisów analogiczny do toczących się od czasu wprowadzenia do k.c. służebności przesyłu. Wskazać należy, że do dziś, po 5 latach od wprowadzenia tej instytucji do k.c. brak jest jednolitego stanowiska doktryny prawa i orzecznictwa sądowego, co do możliwości zasiedzenia służebności w przypadku posiadania i korzystania z urządzeń przesyłowych na cudzych nieruchomościach w okresie poprzedzającym wejście w życie nowelizacji k.c. wprowadzającej tą służebność, ani też nie ma spójnego stanowiska, co do okresów umożliwiających zasiedzenie takiej służebności. Pomija się też aspekt nabywania nieruchomości przez cudzoziemców – skoro podmiot korzystający z prawa zabudowy stawał się będzie właścicielem wybudowanych obiektów, które będą stanowić odrębny od gruntu przedmiot własności, to również konieczna będzie nowelizacja przepisów w tym zakresie.

Problematyczne są rozwiązania w zakresie wygaśnięcia hipoteki obciążającej prawo zabudowy – tu również projektodawcy stosują analogiczne rozwiązania – jak w odniesieniu do użytkownika wieczystego. Obecnie art. 101 ustawy o księgach wieczystych i hipotece przewiduje, że w przypadku nieruchomości zabudowanych, wierzycielom hipotecznym, którzy utracili hipoteki wskutek wygaśnięcia użytkownika wieczystego, przysługuje ustawowe prawo zastawu na roszczeniach użytkownika wieczystego o wynagrodzenie za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki albo inne urządzenia istniejące w dniu zwrotu użytkowanej nieruchomości. W przypadku nieruchomości niezabudowanej dotychczas zabezpieczony hipotecznie wierzyciel nie otrzymuje żadnego innego, alternatywnego zabezpieczenia rzeczowego, co w istotny sposób może pogorszyć jego sytuację. Podobnie, zatem planuje się rozwiązania w przypadku prawa zabudowy i wygaśnięcia hipoteki je obciążającej, co może negatywnie wpływać na atrakcyjność tej formy zabezpieczenia. Być może słuszniejszym z punktu widzenia wierzycieli hipotecznych byłoby powiązanie losu hipoteki z prawem własności budynków wzniesionych w wykonaniu prawa zabudowy.

Inną kwestią jest to, że wprowadzenie prawa zabudowy w ramach, którego obciąża się czasowo prawo własności gruntu, prawem pozwalającym na nabycie odrębnego od gruntu prawa własności wybudowanych budynków czy urządzeń (jako prawa pochodnego, również ograniczonego czasowo) może spowodować, jego znikome zastosowanie w praktyce np. budownictwa mieszkaniowego. Znaczenie bardziej wartościowym jest przecież nieograniczone w czasie prawo własności gruntu, na którym następnie buduje się budynek i dokonuje podziału własności gruntu między właścicieli wybudowanych mieszkań, niż pochodne prawo własności uzależnione od czasu trwania prawa zabudowy. Tym samym może to doprowadzić do sytuacji, kiedy do systemu prawnego wprowadzi się zupełnie niepotrzebną „gorszą własność”, ponieważ ograniczoną czasem trwania prawa zabudowy.

² Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 21 sierpnia 2013 r.), str. 7;

Wątpliwości budzą też następujące kwestie:

- a) Projekt nie przewiduje przyznania uprawnionemu z tytułu prawa zabudowy roszczenia o przedłużenie prawa zabudowy. Wydaje się jednak, że pożądanym byłoby wprowadzenie przepisu, z godnie z którym można zobowiązać się do przedłużenia prawa zabudowy, np. nie wcześniej niż w okresie pięciu lat przed upływem terminu, na który prawo to zostało ustanowione (ze skutkiem rzeczowym po upływie okresu na jaki została zawarta dotychczasowa umowa). Podobnie, strony powinny mieć możliwość ukształtowania w umowie przypadków wcześniejszego wygaśnięcia prawa zabudowy.
- b) Projekt milczy na temat możliwości zamiany/podwyższenia/waloryzacji wynagrodzenia z tytułu prawa zabudowy w trakcie jego trwania.
- c) Istotną kwestią jest także ukształtowanie przepisów, które przyznają zarówno uprawnionemu z tytułu prawa zabudowy jak też właścicielowi, roszczenia o wykup nieruchomości wraz z budynkami, w przypadku gdy po wygaśnięciu prawa zabudowy wartość budynków znacznie przewyższa wartość gruntu lub zabudowa czerpie znaczne korzyści z działalności gospodarczej prowadzonej na nieruchomości.
- d) Należy rozważyć również wprowadzenie wymogu zgody zabudowcy na ustanowienie przez właściciela kolejnego prawa zabudowy, na rzecz innego podmiotu. W projekcie wskazuje się na możliwość ustanowienia łącznego prawa zabudowy na rzecz kilku osób, winno to być jednak obwarowane zgodą dotychczasowego uprawnionego.

Podsumowując, projektowane zmiany budzą wątpliwości, jednakże pełna ocena tych zmian będzie możliwa dopiero po analizie konkretnych przepisów prawa, z których treści można odtworzyć normy prawne, ich cel i wpływ na istniejące obecnie instytucje prawa.

Konfederacja Lewiatan

KL/672/182/2784/BW/2013