

Iwona Szymczak*

Uniwersytet Szczeciński

UŻYTKOWANIE WIECZYSTE A PRAWO ZABUDOWY

STRESZCZENIE

Artykuł prezentuje kwestię wzajemnej relacji dwóch praw rzeczowych. Pierwsze z nich to użytkowanie wieczyste, które ze względu na jego pochodzenie zwane jest (niesłusznie) reliktem socjalizmu. Drugie z kolei to prawo zabudowy, które jest konstrukcją jurystyczną znajdującą się obecnie na etapie projektu legislacyjnego. W opracowaniu zaprezentowano podstawowe różnice pomiędzy obu prawami, które sprawiają, że nie mogą one ze sobą konkurować. Prawo zabudowy nie może zastąpić użytkowania wieczystego, co jednak nie oznacza, że nie powinno być ono wprowadzone do polskiego systemu prawnego. To pierwsze prawo lepiej odpowiada współczesnym potrzebom obrotu nieruchomościami. Potwierdzają to też badania komparatystyczne, z których wynika, że podobne konstrukcje normatywne występują w prawie niemieckim, szwajcarskim i austriackim. Ze względu na to, że proces „transplantacji prawa” jest zwykle złożony i wymaga pogłębionej analizy komparatystycznej, w artykule znalazły się uwagi prawnoporównawcze, które mogą stanowić wnioski *de lege ferenda* dla koncepcji opracowywanej przez polskiego ustawodawcę.

Słowa kluczowe: użytkowanie wieczyste, prawo zabudowy, analiza prawnoporównawcza

* Adres e-mail: iwona.s1111@gmail.com

Wstęp

Obecnie w nauce toczy się dyskusja na temat przyszłości użytkowania wieczystego. Rozważania co do dalszych losów tego prawa są bardzo często przedstawiane w kontekście możliwości wprowadzenia do naszego porządku prawnego zbliżonej do niego konstrukcji jurystycznej, mianowicie prawa zabudowy (co potwierdza też tytuł i treść niniejszego artykułu). Jednak szczegółowa analiza prawna wskazuje na istotne różnice pomiędzy tymi dwoma konstrukcjami jurystycznymi. Celem tego artykułu będzie objaśnienie, na czym owe różnice polegają, a także dlaczego uzasadnione jest pozostawienie użytkowania wieczystego przy jednoczesnym wprowadzeniu nowego prawa rzeczowego – prawa zabudowy.

Perspektywy użytkowania wieczystego

Obecnie rozważane są trzy warianty dotyczące użytkowania wieczystego. Po pierwsze, istnieje możliwość kontynuacji, czyli utrzymania regulacji prawnych w obecnym kształcie, po drugie – możliwość ich modyfikacji, po trzecie – doktryna zastanawia się również nad możliwością uchylecia obowiązujących regulacji prawnych. Jednak należy podkreślić, że trzeci wariant odnosi się tylko do sytuacji na przyszłość i oznacza zakaz tworzenia nowych praw (prawa już istniejące, a także prawa, jako prawa nabyte, powinny pozostać w obecnej formie i kształcie).

Polski ustawodawca, dokonując wyboru jednego z przedstawionych wyżej wariantów powinien uwzględnić zarówno oczekiwania przyszłych inwestorów, jak również kontekst ustrojowo-historyczny, w którym ta instytucja prawna weszła w życie. Tematem wpływu czynnika historycznego, socjologicznego i geograficznego na publiczny zasób nieruchomości i sposób zarządzania zajmowali się M. Gross oraz R. Źróbek [Gross, Źróbek 2014, 12]. Uwarunkowania te determinują bardzo mocno kształt i treść prawa użytkowania wieczystego, a zatem warto są przypomnienia. Po II wojnie światowej masowy stał się proces wywłaszczenia (przejmowania) nieruchomości do zasobu państwowego. W latach 40. i 50. wydano szereg aktów prawnych na podstawie, których „nacionalizowano” nieruchomości prywatne (np. Dekret z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz.U. z 1945 r., nr 3, poz. 3 ze zm.). Jednak, niedługo po zakończeniu nacionalizacji, w latach 60., zaczęło brakować gruntów pod budownictwo mieszkaniowe. Niestety ówczesne zasady ustrojowe

nie pozwalały na podjęcie procesu odwrotnego – reprivatyzacji. Dlatego, aby „rozładować” ten konflikt ideologiczny wypracowano koncepcję prawa o funkcji i treści zbliżonej do prawa własności [Truszkiewicz 2012, 3]. Na podstawie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, wprowadzone zostało użytkowanie wieczyste (Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, Dz.U. z 1961 r., nr 32, poz. 159 ze późn. zm.). Miało ono zapewnić silną, niemalże właścicielską pozycję użytkownikom wieczystym, pozostawiając formalnie własność nieruchomości w zasobie publicznym. Podmioty publiczne uzyskały z tych nieruchomości znaczne dochody płynące z opłat rocznych. Należy więc wyraźnie podkreślić, że użytkowanie wieczyste jest specyficzną instytucją prawa polskiego.

Potwierdzeniem przedstawionej powyżej tezy są tendencje legislacyjne występujące po 1989 r., które zmierzają do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Kolejno były to następujące ustawy: Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 2001 r., nr 120, poz. 1299 ze zm.); Ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. z 2002 r., nr 113, poz. 1209, ze zm.); Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 83).

Nie wchodząc w szczegółowe rozwiązania zawarte w tych aktach prawnych, zwraca uwagę fakt nieodpłatnego (lub odpłatnego z licznymi bonifikatami) charakteru tego uwłaszczenia, bez względu na stan finansowy użytkownika wieczystego. Przekształcenie prawa słabszego w prawo silniejsze nie narusza bowiem zasady ochrony praw nabytych. Inaczej należałoby traktować „przekształcenie” tego prawa w ograniczone prawo rzeczowe (np. w prawo zabudowy). Przed takim rozwiązaniem należy przestrzegać, gdyż stanowiłoby ono naruszenie powołanej wcześniej zasady, które spowoduje szkodę majątkową posiadacza prawa użytkowania wieczystego.

Koncepcja nowego ograniczonego prawa rzeczowego w polskim projekcie legislacyjnym

Obecnie dyskusja o przyszłości użytkowania wieczystego, jak już wspomniano we wstępie, jest bardzo często powiązana z oczekiwaniem na wprowadzenie nowego prawa rzeczowego zwanego prawem zabudowy. Postulat taki wyrażają A. Bieranow-

ski oraz K. Zaradkiewicz [Bieranowski 2012, 22; Zaradkiewicz 2006, 58]. Tymczasem podstawowa różnica pomiędzy prawem zabudowy a użytkowaniem wieczystym polega na tym, że prawo zabudowy jest ograniczonym prawem rzeczowym, podczas gdy użytkowanie wieczyste jest prawem pośrednim – usytuowanym pomiędzy prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi, które są słabszą kategorią praw rzeczowych. Doktryna prezentuje w dominującej większości pogląd, że użytkowanie wieczyste jest zbliżone „treściowo” do prawa własności. Takie stanowisko znajduje się w dominującej części doktryny [Truskiewicz 2012, 3; Zaradkiewicz 2006, 53]. Przedstawiciele doktryny, aprobujący ten pogląd, wskazują w uzasadnieniu szeroką treść tego prawa wynikającą z art. 233 k.c. Użytkownik wieczysty, podobnie jak właściciel, może korzystać z rzeczy z wyłączeniem innych osób [Truskiewicz 2012, 3].

Niestety, użytkowanie wieczyste ma ograniczony zakres podmiotowy, mogą być nim obciążone tylko grunty publiczne. Tymczasem w czasach rozwoju kontaktów transgranicznych przedsiębiorcy oczekują rozwiązań, które są zbliżone do konstrukcji jurystycznych występujących w innych systemach prawnych. Jedną z nich jest prawo zabudowy, które występuje w krajach europejskich (pojawia się m.in. w systemie prawa niemieckiego, szwajcarskiego i austriackiego). Prawo zabudowy może obciążać grunty nie tylko publiczne, ale i innych podmiotów (prywatnych), dlatego prawne regulacje w tym zakresie mają inne cele do zrealizowania.

W związku z tym polski ustawodawca, dążąc do zbliżenia naszego prawa z innymi legislacjami krajowymi państw członkowskich UE przygotował projekt legislacyjny dotyczący prawa zabudowy. Został on opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości jako projekt rządowy: <http://bip.ms.gov.pl/pl/projekty-aktow-prawnych/>. Zwraca jednak uwagę, że tym razem nie będzie to oryginalny twór polskiej legislacji, lecz konstrukcja zbliżona do rozwiązań występujących w państwach członkowskich UE. Należy to ocenić pozytywnie, ponieważ „transplanty prawne” (jak określa się przeszczepiane konstrukcje jurystyczne) są powszechnie akceptowane, a wręcz uznaje się, że w obszarze systemów prawnych państw członkowski UE nie ma wielu indywidualnych rozwiązań. W nauce pojawił się pogląd, że zasadniczo występują 3–4 oryginalne rozwiązania prawne, do których nawiązują pozostali ustawodawcy [Graziano 2007, 259]. Wynika to z podobieństwa wielu problemów ekonomicznych i społecznych na tym obszarze gospodarczym.

Niestety, w dokumentach towarzyszących polskiemu procesowi legislacyjnemu nie ma jednoznacznej odpowiedzi, który z modeli europejskich jest modelem

wiodącym dla polskiego ustawodawcy. W związku z tym w dalszej części artykułu zostanie przedstawiona analiza komparatystyczna wykazująca, że zawartą w projekcie konstrukcję prawną można uznać za tzw. transplant mieszany. Takie ujęcie jest zgodne z poglądami naukowymi, że nie ma „czystych” przeszczepów instytucji prawnych a „transplanty prawne” podlegają zwykle przemodelowaniu (ang. *reshaping*) odpowiednio do wymogów, wynikających z prawa krajowego czy tradycji prawnej. Dlatego też polski projekt, dotyczący prawa zabudowy, choć w dużym stopniu nawiązuje do rozwiązań występujących w prawie niemieckim oraz w prawie austriackim, zawiera również specyficzne elementy konstrukcyjne. Niemniej jednak należałoby wskazać przynajmniej, do jakiej „rodziny systemów prawnych” należy polskie rozwiązanie zawarte w przedstawionym projekcie. Szerzej na temat rodziny systemów prawnych i mieszanych systemów pisał E. Örücü [Örücü 2007, 171 i nast.]. Określenie modelu wiodącego ma istotne znaczenie w razie wystąpienia sporów, ponieważ pozwala kształtować właściwy kierunek wykładni nowo wprowadzonych przepisów prawnych.

Prawo zabudowy – analiza prawoporównawcza

W literaturze polskiej wyrażono pogląd, że instytucja prawa zabudowy przynosi podwójną korzyść, z jednej strony właścicielowi nieruchomości obciążonej przysługuje dochód (czynsz) za korzystanie z rzeczy oraz zyskuje on na przyroście wartości nieruchomości, a z drugiej strony prawo to zapewnia inwestorom niższe koszty związane z nabyciem prawa do gruntu. Prawo zabudowy jest tańsze od prawa własności [Bieranowski 2012, 33]. A zatem, niezależnie od tego, że prawo to może być ustanowione odpłatnie lub nieodpłatnie, na szczególną uwagę zasługują regulacje prawne, dotyczące rozliczeń pomiędzy obu stronami, czyli właścicielem gruntu oraz zabudowcą (inwestorem). W tym celu dokonano analizy prawoporównawczej, z której wynika, że najważniejsze – od strony normatywnej – są cztery grupy rozwiązań prawnych określające:

1. zasady odpłatności za ustanowienie tego prawa;
2. sposób zabezpieczenia wierzytelności z tytułu zaległych opłat (czynszu) za korzystanie z gruntu (w prawie niemieckim i szwajcarskim zastosowano konstrukcję ciężaru realnego);

3. zasady dotyczące ustalenia wysokości wynagrodzenia (odszkodowania) za budynek w razie wygaśnięcia tego prawa;
4. maksymalną sumę hipoteki, którą można obciążyć prawo zabudowy (bez narażenia interesu wierzyciela hipotecznego). Regulacje takie znajdują się w prawie niemieckim (§19 ErbBauRG) (niemiecka ustawa z dnia 15 stycznia 1919 r. o prawie zabudowy: Gesetz über Erbbaurecht, BGBl z 2013 r, I S 3719; zwana dalej: ErbBauRG) oraz w prawie austriackim (§ 7 BauRG) (austriacka ustawa z dnia 26 kwietnia 1912 r. o prawie zabudowy: Baurechtsgesetz, BGBl nr 30/2012; zwana dalej: BauRG).

Niestety, w polskim projekcie legislacyjnym brakuje regulacji dotyczących zagadnień wymienionych w pkt. 2 oraz 4, powinno to jednak zostać dostrzeżone przez twórców projektu i skorygowane jeszcze na etapie legislacyjnym.

Jeżeli chodzi o pkt. 2, ze względu na to, że prawo zabudowy – zgodnie z założeniem ustawodawcy – będzie mogło być ustanawiane na gruntach prywatnych, konieczne wydaje się zabezpieczenie interesu właściciela gruntu, który oddaje swój grunt do długotrwałego korzystania na okres od 30 do 100 lat (art. 251¹ § 3 proj. k.c). Nie można zapominać, że z jednej strony, dla zabudowcy (inwestora) nabycie takiego prawa pod zabudowę ma wpłynąć na redukcję kosztów inwestycji, a z drugiej strony, celem właściciela obciążanego gruntu jest uzyskanie dochodu z tego prawa. W polskim projekcie mowa o „określonej sumie pieniężnej albo świadczeniu okresowym”. Jednak rozwiązanie to jest niewystarczające, albowiem osoby prywatne będące właścicielem nieruchomości obciążonej – na tak długi okres – powinny mieć zapewnione lepsze środki ochrony prawnej w razie, gdy zabudowca opóźnia się z płatnościami (w szczególności dotyczy to świadczeń okresowych). Analiza komparatystyczna wskazuje, że w prawie niemieckim i szwajcarskim występuje forma płatności w postaci świadczeń okresowych. Mają one postać renty, która stanowi ciężar realny na nieruchomości. Ponadto w pkt. 4 poruszono kwestię wyceny tego prawa. Prawo zabudowy jest prawem rzeczowym, które posiada określoną wartość majątkową szacowaną przez rzeczoznawcę majątkowego, a w związku z tym może być przedmiotem hipoteki. Potrzebne są więc regulacje „kierunkowe” kształtujące ogólne podstawy dla wyceny wartości tego prawa np. w celu udzielenia kredytu. Ich znaczenie może polegać na kształtowaniu standardów zawodowych dla rzeczoznawców majątkowych, które mogą zapobiegać rozbieżnościom w wycenie konkretnego prawa zabudowy. Zagadnie-

nie niepewności wyceny nieruchomości (oraz praw z nią związanych) jest przedmiotem badań naukowych [Kucharska-Stasiak 2014, 17–25]. Kwestie te są ważne dla bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Dostrzegł to ustawodawca niemiecki, który uregulował kwestię „zdolności kredytowej tego prawa” (niem. *Beleihungsfähigkeit*) [Oefele 2012, 16]. Należą do nich przepisy wyznaczające górną granicę sumy hipoteki, która ma być ustanowiona na tym prawie oraz przepisy normujące plan (harmonogram) spłat kredytu zabezpieczonego hipoteką. Dzięki wyżej wymienionym regulacjom prawnym można uznać, że hipoteka ustanowiona na tym prawie jest wiarygodnym zabezpieczeniem dla kredytodawcy (banku).

Podsumowanie

Przedstawiona analiza konstrukcji jurydycznych – użytkownika wieczystego i prawa zabudowy – wskazuje, że obie instytucje prawne wymagają odrębnego podejścia ustawodawcy. Zgodnie z rozwiązaniami zawartymi w projekcie, prawo zabudowy pozostaje ograniczonym prawem rzeczowym. Jest to kluczowy dowód na to, że prawo to nie może zastąpić istniejącego użytkownika wieczystego. W konsekwencji twórcy projektu pozostawili regulacje dotyczące użytkownika wieczystego, co wydaje się racjonalne, ponieważ należy pozostawić podmiotom publicznym możliwość wyboru formy obciążenia gruntów należących do zasobów publicznych. Prawa te nie będą konkurencyjne wobec siebie. W naszym systemie prawnym jest miejsce na obie omówione konstrukcje, a o ich popularności zadecydują już sami inwestorzy oraz właściciele nieruchomości. Użytkowanie wieczyste miało (i nadal może) służyć realizowaniu funkcji socjalnych (cele charytatywne, oświatowe) czy funkcji mieszkaniowej. Natomiast w badanych systemach prawnych (Niemcy, Szwajcaria i Austria) prawo zabudowy jest bardziej elastyczne w swej konstrukcji, ponieważ w ciągu kilkudziesięciu ostatnich lat ulegało silnej komercjalizacji. Z tego powodu regulacje prawne w tym zakresie podlegały licznym nowelizacjom, a zatem ich analiza komparatystyczna dostarcza wielu wniosków zweryfikowanych w długoletniej praktyce stosowania tej instytucji. Przede wszystkim można zwrócić uwagę na to, że przepisy legislacyjne skupiają się na kwestiach finansowych dotyczących rozliczeń między stronami. Z jednej strony inwestorzy są bowiem zainteresowani nową formą prawną, umożliwiającą im inwestycje na cudzym gruncie, która umożliwi jednocze-

śnie redukcję kosztów przedsięwzięcia. Z drugiej strony, prywatne osoby – właściciele nieruchomości położonych np. w samym centrum miasta – zainteresowani są ustanowieniem takiego prawa w zamian za czynsz (świadczenia okresowe).

Literatura

- Bieranowski A. (2012), *Prawo zabudowy i ciężary realne w pracach nad projektem kodeksu cywilnego*, „Rejent”, nr specjalny.
- Oefele H.F., Winkler K. (2012), *Handbuch des Erbbaurechts*, C.H. Beck, München.
- Graziano T.K. (2007), *Die Europäisierung der juristischen Perspektive und der vergleichenden Methode – Fallstudien*, „Zeitschriften für Vergleichende Rechtswissenschaft”, nr 106.
- Gross M., Żróbek R. (2014), *Public Real Estate Management in Post-socialist Countries*, “Real Estate Management and Valuation”, Vol. 21, No. 4.
- Kucharska-Stasiak E. (2014), *Uncertainty of Property Valuation as a Subject of Academic Research*, “Real Estate Management and Valuation”, Vol. 21, No. 4.
- Örücü E. (2007), *A General View of ‘Legal Families’ and of ‘Mixing Systems’*, w: *Comparative Law. Handbook*, red. E. Örücü, D. Nelken, Oxford–Portland.
- Truskiewicz Z. (2012), *System Prawa Prywatnego*, t. 4: *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, C.H. Beck, Warszawa.
- Zaradkiewicz K. (2006), *Podstawowe założenia dotyczące propozycji regulacji prawa zabudowy (materiał dyskusyjny przygotowany dla Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego)*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 2 (54).

PERPETUAL USUFRUCT VERSUS THE HERITABLE BUILDING RIGHT

Abstract

This article presents main features of two property rights which are the perpetual usufruct and the heritable building right. The former one comes from socialism regime, but the latter one is a new theoretical conception, which is on the legislative making stage. This paper presents basic differences between both property rights, which cause that they can't be recognized as a mutually competitive rights. Moreover it is expected that a new right (the heritable building rights) will be introduced into the Polish legal system. This juridical

construction seems to be an appropriate to current needs of the legal turnover. There are such equivalent norms in German, Swiss and Austrian legal systems. However the borrowing “the legal transplant” is complicated, so that in this paper are included comparative remarks to explain a core of this juridical construction.

Translated by Iwona Szymczak

Key words: perpetual usufruct, heritable building right, comparative analysis

JEL Code: K1