

Najkrótszy krytyczny pogląd ws. projektowanych i poddanych konsultacjom społecznym „Założeń...” można by zamknąć w następującym stwierdzeniu: projekt ustawy miał dotyczyć tzw. pionowego podziału działki budowlanej (tj. ustanowienia odrębnej własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej), a nie proponowanego ustanowienia „odrębnej własności obiektów budowlanych”. Co najmniej od połowy lat 90. ub. wieku, wobec „przyspieszenia inwestycyjnego” widocznego zwłaszcza w dużych miastach, dyskutowano o konieczności wprowadzenia do obrotu prawnego (i ekonomicznego) takiego pewnego (i możliwie trwałego) tytułu do nieruchomości gruntowych, który umożliwiałby realizację zabudowy finansowanej m. in. na podstawie kredytów hipotekowanych na prawie do nieruchomości, „nad” lub „pod” nieruchomościami niezbywalnymi (w szczególności infrastrukturą drogową i kolejową). Planowane już wówczas zespoły zabudowy śródmiejskiej (także w fazie planów zagospodarowania przestrzennego) ustalały „przestrzenne” zasady „nawarstwiania się” struktur budowlanych i inżynierskich (w szczególności w nawiązaniu do terenów i obiektów infrastruktury kolejowej), okazywało się jednak, że ich realizacja napotyka na bariery finansowania, wynikające z faktu, że przestrzenie te mogły być udostępniane inwestorom – co najwyżej - na podstawie 30. letnich dzierżaw. Taki tytuł do nieruchomości nie pozwalał na zabezpieczenie finansowania zwłaszcza dla inwestycji dużych, trwałych, o długim okresie amortyzacji, w szczególności takich, których fragmenty (elementy takie jak lokale użytkowe lub mieszkania) można byłoby wydzielać i sprzedawać wraz z proporcjonalnym udziałem w nieruchomości gruntowej, z którą byłyby związane. Wówczas stało się oczywiste, że taka specyficzna „wirtualna” nieruchomość powinna mieć właściwie wszystkie prawne cechy tradycyjnie rozumianej nieruchomości gruntowej, w szczególności powinna być „zbywalna” z możliwością ustanawiania dla niej księgi wieczystej z wszystkimi jej atrybutami. Tego typu rozwiązania były zresztą od dawna znane „na Zachodzie” i (pomimo swoich krajowych specyfik) zwykle określane uogólnionym terminem „air rights” (tj. „praw do powietrza”). W Polsce poszukiwali takich rozwiązań zagraniczni inwestorzy nieruchomościowi, gotowi uczestniczyć w realizowaniu złożonych przedsięwzięć urbanistycznych, jednakże nie znajdowali w polskich przepisach odpowiedników narzędzi prawnych stosowanych dość powszechnie na zachodnich rynkach nieruchomości.

Przedstawione do konsultacji społecznej „Założenia ...” zawierają dość zróżnicowane materiały i stwierdzenia. Poniżej uwagi do niektórych z nich, decydujących o istocie „Założeń...”

Ad1. „Aktualny stan stosunków społecznych w zakresie odrębnej własności budynków i budowli.”

Elementy diagnozy problemu są słuszne, np. „Istnieje (...) potrzeba wprowadzenia do polskiego systemu prawnego rozwiązań umożliwiających optymalne wykorzystanie przestrzeni nad lub pod powierzchnią nieruchomości, w sposób zapewniający jednoczesne wykonywanie praw do nieruchomości na jej powierzchni.” Jednak nie wszystkie podane przykłady („planowanych do realizacji w najbliższej przyszłości zamierzeń inwestycyjnych, które mogłyby podlegać projektowanym przepisom”) są adekwatne do prawidłowo zidentyfikowanego problemu. Np. planowane finansowanie „budżetowe” Muzeum Historii Polski nad wykopem Trasy Łazienkowskiej nie wymaga ustanowienia odrębnego prawa do takiego „stropu” nad fragmentem Trasy, który byłby „działką gruntową” pod budowę Muzeum. Podobnie nie było niezbędne ustanowienie takiego tytułu dla realizacji finansowanego publicznie Centrum Nauki „Kopernik” nad tunelem fragmentu Wisłostrady. Natomiast faktycznie brak takiego prawa uniemożliwił swego czasu przygotowanie realizacji komercyjnej biurowej zabudowy właśnie nad Trasą Łazienkowską czy „deweloperskiej” zabudowy mieszkaniowej na powierzchni wspomnianego tunelu Wisłostrady. Problematyczna jest, bez takiego prawa, zabudowa komercyjna na powierzchni tunelu drogowego w osi ulic Towarowej – Okopowej w Warszawie planowanego w projekcie planu miejscowego tego rejonu. Brak takiego prawa jest od początku lat. 90. ub. wieku przeszkodą w sfinansowaniu zabudowy komercyjnej nad wykopem kolejowym bezpośrednio na zachód od Dworca Centralnego w Warszawie, uniemożliwiło amerykańskiemu inwestorowi zrealizowanie wielopiętrowego parkingu nad peronami Dworca Kraków Główny Osobowy (z wykorzystaniem istniejącej, zbudowanej jednak ze środków publicznych „platformy” parkingowej). Takie przykłady można mnożyć ... Nie wydaje się jednak, aby taki tytuł był niezbędny do realizacji tuneli kolejowych czy drogowych (zwłaszcza pod ciekami wodnymi), gdyż zasady ich finansowania są inne niż zabudowy kubaturowej, zwłaszcza „odsprzedawanej” po realizacji (mieszkania).

Ad. 2. „Odrębna własności budynków i budowli na podstawie doświadczeń zagranicznych.”

Przykłady podane w tym rozdziale to w większości wspomniane wcześniej tzw. „air rights”, czyli prawa do przestrzeni „nad” lub „pod” działką gruntową, które znakomicie ilustrują konieczność ustanowienia podobnego narzędzia prawnego w Polsce, ale nie ilustrują proponowanej w „Założeniach...” „odrębnej własności obiektów budowlanych”...

Ad.4. „Potrzeba i cel uchwalenia ustawy o odrębnej własności obiektów budowlanych.”

„Obecnie obowiązujące przepisy prawa rzeczowego nie nadążają (...) za zmianami stosunków gospodarczych i współczesnymi potrzebami gospodarczymi. Ten niedostatek wynika z

Wpisany przez Zarząd Główny TUP  
sobota, 16 października 2010 11:50

---

tradycyjnego pojmowania nieruchomości, zgodnie z którym wszystkie budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane stanowią część składową nieruchomości gruntowej i jako takie co do zasady nie mogą być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych (superficies solo cedit).” To bardzo słuszne stwierdzenie i ta sytuacja wcale nie musi być zmieniona poprzez wprowadzanie sprzecznej z nią „odrębnej własności obiektów budowlanych” czy nawet zmiany „tradycyjnego pojmowania nieruchomości” ! Gdyby bowiem ustanowić przepis umożliwiający ustanawianie właścicielowi (lub użytkownikowi wieczystemu) „wirtualnej” działki gruntowej „nad” i/lub „pod” „rzeczywistą” działką (z możliwością zbywania prawa do jej własności lub ustanawiania na niej użytkowania wieczystego), to „wszystkie przyszłe budynki i inne urządzenia trwale z taką „wirtualną” działką związane stanowiłyby część składową takiej „wirtualnej” nieruchomości i jako takie co do zasady nie mogłyby być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych”, a więc tradycyjna zasada superficies solo cedit pozostałaby nie naruszona. Natomiast „tradycyjne pojmowanie nieruchomości” zostałoby wzbogacone o „trzeci wymiar” nieruchomości i prawa do niego.

### Ad.9.1. „Zakres regulacji.”

Tak więc nowa ustawa powinna regulować nie tyle „odrębną własność obiektów budowlanych, w tym w szczególności sposób jej ustanawiania”, ale określać możliwość ustanawiania odrębnej własności (lub użytkowania wieczystego) przestrzeni „nad” i/lub „pod” istniejącą nieruchomością gruntową (i ew. naniesieniami na takowej), ze wszystkimi (lub maksymalnie zbliżonymi) cechami prawnymi takiej nieruchomości, w szczególności z własną księgą wieczystą, możliwością jej dalszego zbywania, zabudowy i zagospodarowania (odpowiednio o odnośnych ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, itp.)

Reasumując: „Założenia ...” omawianego ministerialnego projektu ustawy najwyraźniej „idą w złym kierunku”. Większość wniosków z międzynarodowej konferencji „Reforma prawa użytkowania wieczystego – prawo zabudowy. Kierunki zmian” (Warszawa, 29 maja 2009 r.) czy z konferencji „Prawo zabudowy i jego wpływ na przyspieszenie procesu inwestycyjnego” (Warszawa, 9 grudnia 2009 r.) - nawet wbrew tytułom obu tych wydarzeń - sprowadzała się „generalnie rzecz ujmując” do celowości ustanowienia „wirtualnej” nieruchomości „nad” i/ lub „pod” nieruchomością gruntową, w szczególności nieruchomością „niezbywalną” z naniesieniami o charakterze publicznej infrastruktury (kolejowej lub drogowej). Taka „wirtualna” nieruchomość, która obecnie może być co najwyżej dzierżawiona na 30 lat, co nie satysfakcjonuje kapitałowych inwestorów nieruchomościowych (jako sprzeczne z podstawowymi regułami zarządzania ryzykiem inwestycyjnym), mogła by być przedmiotem takich samych (lub maksymalnie zbliżonych) czynności prawnych i technicznych jak nieruchomość gruntowa, w szczególności zabudowy i zagospodarowania, a także – a właściwie w pierwszej kolejności - obrotu, aportowania itp. oraz np. hipotekowania (zabezpieczania kredytowania inwestycji na takiej nowej „wirtualnej” działce). Powinna ona oczywiście posiadać

Wpisany przez Zarząd Główny TUP  
sobota, 16 października 2010 11:50

---

odrębną księgę wieczystą, z jej tradycyjnymi właściwościami. Jest to konieczne m. in. dlatego, że zwykle "mocny" tytuł do nieruchomości gruntowej (także „nad” lub „pod” taką nieruchomością której nie można zbyć) warunkuje komercyjne finansowanie i realizację inwestycji budowlanej. Charakterystyczne jest, że uznany autorytet w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami (aktywna uczestniczka pierwszej z wspomnianych konferencji) prof. Rachela Alterman z izraelskiego Instytutu Technion uważa (powołując się na liczne przykłady zagraniczne), iż taki warstwowy tytuł do nieruchomości mógłby być ustanawiany tylko tam, gdzie plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje / ustala rozwiązania funkcjonalne, które się "nawarstwiają" (tak np. jak planowana we wspomnianym wcześniej projekcie mpzp zabudowa mieszkaniowa i komercyjna usługowa nad tunelem drogowym w osi ul. Towarowej i Okopowej, czy np. koncepcja zagospodarowania tzw. Targu Siennego i Rakowego w Gdańsku, w znacznej części nad wykopem linii kolejowej). Uwarunkowanie możliwości ustanawiania „wirtualnych” („warstwowych”) nieruchomości odpowiednimi kierunkowymi zapisami lokalnej polityki przestrzennej (tj. studium gminnego) z obligatoryjnością szczegółowej regulacji prawem miejscowym (tj. ustaleniami obowiązkowego w takiej sytuacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), w połączeniu z już planowaną (w resortowym projekcie zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) możliwością sporządzania planów miejscowych także na „zamkniętych” jak dotąd terenach kolejowych, byłoby wysoce celowe, gdyż zapobiegało by ustanawianiu czysto fikcyjnych (i najprawdopodobniej nigdy nie wykorzystywanych do celów inwestycyjnych...) wirtualnych działek do celów wyłącznie spekulacyjnych.

Wobec powyższego ocena przedstawionych do konsultacji społecznych „Założeń...” musi być krytyczna, jako że nie ukierunkowują one prac ustawowych na oczekiwany ważny cel regulacji, którego realizacja wzbogaciła by narzędzia gospodarowania nieruchomościami i przyczyniłaby się do lepszego wykorzystania przestrzeni, zwłaszcza w rejonach intensywnej urbanizacji.