

Elżbieta Żochowska

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: elazochowska@wp.pl

ORCID: 0000-0003-1474-2569

NOWA INSTYTUCJA PRAWA CYWILNEGO: PRAWO WŁASNOŚCI WARSTWOWEJ CZY PRAWO ZABUDOWY

NEW CIVIL LAW INSTITUTION: LAYER PROPERTY OWNERSHIP RIGHT OR THE HERITABLE BUILDING RIGHT

Abstract

The aim of the article is to compare the layered property ownership right and the heritable building right as potential solutions that could fill the gap in Polish law. Currently, there is no legal institution that would encourage commercial investors to implement investments on or below the ground. In Poland, there are many undeveloped properties located over railway tracks, tunnels or underground car parks. For years, there has been a public debate on the possibility of introducing layer ownership in Poland. The subject of discussion are the solutions used in other countries. The article discusses the draft law introducing the heritable building right. The heritable building right was also compared to the right of perpetual usufruct functioning in Polish law system. An analysis of the currently applicable legal standards was also made in the context of the possibility of introducing three-dimensional properties.

KEYWORDS

heritable building right, layer property ownership, three dimensional property, railway property

SŁOWA KLUCZOWE

prawo zabudowy, prawo własności warstwowej, trójwymiarowe nieruchomości, nieruchomości kolejowe

„Rozlewanie” się miast to zjawisko często spotykane w Polsce. Wraz z zagęszczeniem się struktur urbanistycznych i coraz mniejszą ilością terenów inwestycyjnych w centrach miast inwestorzy decydują się na sytuowanie nowych zabudowań na obrzeżach miast. Wiąże się to z ogromnymi wydatkami na doprowadzanie infrastruktury drogowej i wodno-kanalizacyjnej¹. Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego nowej instytucji umożliwiającej lokalizowanie inwestycji nad lub pod powierzchnią ziemi uwolniłoby atrakcyjne działki znajdujące się głównie w centrach miast, np. nad tunelami, torami kolejowymi czy parkingami podziemnymi.

W obecnym stanie prawnym inwestycje takie są skomplikowane i wiążą się z dużym ryzykiem dla inwestorów. Brak jest regulacji pozwalających na realizację inwestycji, gdy właścicielowi nie przysługuje prawo własności gruntu lub użytkowania wieczystego. Nie wnoszą oni budynków na cudzym gruncie w obawie przed utratą do nich praw oraz koniecznością wypłaty odszkodowań. Nieliczne przedsięwzięcia nad lub pod cudzym gruntem realizowane są na podstawie stosunków obligacyjnych, takich jak najem czy dzierżawa. Są one jednak mniej trwałe od praw rzeczowych czy ograniczonych praw rzeczowych. Brak odrębnej własności takich nieruchomości uniemożliwia w wielu sytuacjach uzyskanie finansowania, w tym szczególnie ustanowienia zabezpieczeń. Problematyczny jest stan prawny galerii handlowych znajdujących się nad torami kolejowymi w Poznaniu, Krakowie czy Gdańsku, dla których nie można ustanowić odrębnego prawa własności, czy parkingów podziemnych znajdujących się pod placami miejskimi². Na potrzebę wprowadzenia nowej regulacji wskazuje również fakt, że bardzo atrakcyjne tereny inwestycyjne, jak np. znajdujący się w centrum War-

¹ E. Rudzka, *Prawo warstwowe, czyli sposób na zagospodarowanie kolejowych nieruchomości*, KRN.pl, 9.02.2021 r., <https://www.krn.pl/wiadomosci/prawo-warstwowe-czyli-sposob-na-zagospodarowanie-kolejowych-nieruchomosci,11201> (dostęp: 30.12.2022).

² R. Krupa-Dąbrowska, *Będzie własność warstwowa – budowlę nie tylko na gruncie*, Prawo.pl, 23.11.2021 r., <https://www.prawo.pl/biznes/uregulowanie-wlasnosci-warstwowej-w-pol-sce,511881.html> (dostęp: 30.12.2022).

szawy pas wzdłuż Alej Jerozolimskich między dworcami Warszawa Centralna a Warszawa Zachodnia, pozostaje niezagospodarowany z braku zainteresowania ze strony komercyjnych partnerów. W 2015 r. powstał projekt częściowego zagospodarowania linii średnicowej. Nad torami miała powstać fundamentowa platforma, na której miał stanąć kompleks biurowców. Projekt ten jednak upadł. Bariery do przeprowadzenia inwestycji nie stanowiły przeszkody techniczne czy architektoniczne, lecz brak korzystnej i pewnej w obrocie prawnym instytucji, odpowiedniej do sytuowania budynków choćby nad torami kolejowymi³. W przypadku gruntów kolejowych dodatkową przeszkodę stanowi to, że Polskie Koleje Państwowe nie są właścicielem gruntów, a jedynie ich użytkownikiem wieczystym.

W Polsce od ponad 10 lat trwa debata dotycząca wprowadzenia nowego prawa mającego wypełnić tę lukę. Przez lata pojawiały się różne pomysły. Początkowo rozważano zmianę Kodeksu cywilnego⁴ i wprowadzenie prawa zabudowy jako nowego ograniczonego prawa rzeczowego. Dotychczas opracowano dwa różniące się projekty ustaw mających wprowadzić prawo zabudowy. Prace nad ich przygotowaniem prowadziła działająca przy Ministrze Sprawiedliwości Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego. W 2011 r. Ministerstwo Infrastruktury proponowało wprowadzenie ustawy o odrębnej własności obiektów budowlanych, która zawierała katalog obiektów budowlanych, które mogły być przedmiotem odrębnej własności. Żaden z tych projektów nie został jednak uchwalony. Propozycja wprowadzenia własności warstwowej pojawiła się również przy okazji prac nad projektem kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Projektowany art. 82 kodeksu wskazywał na możliwość „odmiennego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania przestrzeni położonej pod i nad poziomem gruntu”, jednak i ten pomysł upadł. Z proponowanych rozwiązań właśnie to ostatnie najszerzej realizowałyby cel gospodarczy, jednak, niestety, pomysł ten szybko upadł i wycofano się z planu wprowadzenia własności warstwowej⁵. Postulat wprowadzenia prawa własności warstwowej został umieszczony również w rządowym programie „Polski Ład”⁶. W dokumencie brak jest jednak szczegółów dotyczących kształtu, w jakim własność warstwowa miałaby być wprowadzona. Prace są na etapie analityczno-koncepcyjnym, tworzony jest Międzyresortowy Zespół do spraw

³ M. Mika, M. Jurkiewicz, *Legal and technological obstacles on the road to creating the 3D cadastre in Poland*, „Acta Scientiarum Polonorum. Formatio Circumiecetus” 2018, nr 2.

⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360, z późn. zm.), dalej: k.c.

⁵ A. Krzyżanowska, *Kodeks budowlany: Trudne inwestycje na cudzym gruncie*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 11.10.2016 r., <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/983188,kodeks-budowlany-nie-ucieszy-deweloperow.html> (dostęp: 30.12.2022).

⁶ *Dokument programowy Polski Ład*, PiS, <http://polskilad.pis.org.pl/> (dostęp: 30.12.2022).

Reformy Prawa Rzeczowego⁷. Ze względu na złożoność inicjatywy konieczne są interdyscyplinarne prace nad opracowaniem projektu.

Obecnie prace legislacyjne w Sejmie prowadzi Parlamentarny Zespół ds. wprowadzenia w Polsce własności warstwowej. Prace te są na wstępnym etapie. Ze stanowisk zaprezentowanych podczas posiedzenia z dnia 23 listopada 2021 r. wynika, że szerzej analizowaną instytucją jest prawo zabudowy niż prawo warstwowe⁸. Mylącą może być nazwa Zespołu ds. [...] własności warstwowej, gdyż w rzeczywistości analizuje on dotychczasowe projekty wprowadzenia prawa zabudowy. Pojawiają się głosy, że to właśnie koncepcja własności warstwowej lepiej realizowałaby cel gospodarczy wprowadzenia nowego prawa, ale dotychczas nie został przedstawiony konkretny projekt wprowadzenia do polskiego systemu prawa własności warstwowej. Pracownicy Ministerstwa Sprawiedliwości przedstawiali obawy, że tytuł prawny z ograniczonego prawa rzeczowego, jakim miałyby być prawo zabudowy, nie zachęci komercyjnych inwestorów do wznoszenia „na czasowym tytule inwestycji wielokrotnie przewyższających wartość samego gruntu”, przez co opracowywana regulacja nie realizowałaby zakładanego celu gospodarczego. Natomiast przedstawiciele Polskich Kolei Państwowych wskazywali na kolizję prawa zabudowy z istniejącą już infrastrukturą kolejową. Ponadto podkreślali, że prawo własności warstwowej stwarzałoby „odrębną warstwę własności, nie ingerując w istniejącą infrastrukturę”. Zespół w swoich pracach koncentrował się również na rozróżnieniu proponowanego prawa zabudowy od funkcjonującego nadal użytkowania wieczystego.

Według obecnie omawianego przez zespół parlamentarny projektu ustawy prawo zabudowy miałyby stanowić nowe ograniczone prawo rzeczowe. Powstałoby przez zawarcie umowy w formie aktu notarialnego, pod rygorem nieważności, między zabudowcą a właścicielem nieruchomości obciążonej. W przypadku gruntów kolejowych rozważane jest jednak również ustanawianie prawa zabudowy w drodze decyzji administracyjnej, wydawanej przez wojewodę na wniosek inwestora. Treścią prawa zabudowy miałyby być uprawnienie do korzystania z istniejących budynków lub innych urządzeń trwale związanych z gruntem, a także do wzniesienia takich przedmiotów na lub pod powierzchnią nieruchomości gruntowej. Co do zasady, zabudowa miałaby stanowić własność zabudowcy jako prawa związanego z prawem zabudowy, jednak w umowie strony mogłyby zastrzec odmiennie. Strony mogłyby ograniczyć swobodę wznoszenia zabudowy przez zabudowcę na obciążonej nieruchomości przez uzależnienie od każdorazowej zgody właściciela obciążonej nieruchomości. Prawo zabudowy

⁷ *Krajowa Polityka Miejska 2030*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, [2023], <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/polityka-miejska> (dostęp: 2.01.2023).

⁸ Archiwalna transmisja z posiedzenia Zespołu Parlamentarnego ds. wprowadzenia w Polsce własności warstwowej, Sejm RP, IX kadencja, 23.11.2021 r., https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/transmisja.xsp?documentId=83838100C8B59A53C125877D00353201&symbol=TRANSMI-SJA_ARCH&info=T (dostęp: 2.01.2023).

mogłoby być ustanawiane zarówno na gruntach prywatnych, jak i publicznych. Zgodnie z projektem strony mogłyby zawrzeć umowę na okres od 30 do 100 lat. Miałyby to zatem być prawo czasowe, jednak bez roszczenia o przedłużenie. Możliwość przedłużenia miałyby zapewniać umowa o przedłużeniu prawa zabudowy, do której odpowiednio stosowane byłyby przepisy o ustanawianiu. Dla prawa zabudowy miałyby powstawać odrębne księgi wieczyste, lecz prawo to powinno być ujawniane również w księdze wieczystej nieruchomości obciążonej.

Ważny przepisem z perspektywy pewności obrotu jest zakaz ustanawiania prawa zabudowy pod warunkiem rozwiązującym. Weryfikować to miałyby sądy wieczystoksięgowe. Ciekawym rozwiązaniem jest możliwość ustanawiania tego prawa odpłatnie albo nieodpłatnie, co w porównaniu z rozwiązaniami z innych krajów stanowi *novum*⁹. Świadczenie mogłoby być spełniane jednorazowo albo okresowo, a podwyższenie mogłoby następować jedynie raz na trzy lata. Prawo zabudowy miałyby być prawem zbywalnym i dziedzicznym. Projekt dopuszcza dwa modele prawa wykupu: określony przez strony w umowie i ustawowy. Ustawowe prawo wykupu miałyby przysługiwać właścicielowi nieruchomości obciążonej, gdy zabudowca korzystałby z nieruchomości w sposób sprzeczny z jej przeznaczeniem. Kontrowersyjnym przepisem jest ustanowienie pierwszeństwa prawa zabudowy przed innymi obciążeniami. W projekcie znajdują się również propozycje zmian przepisów Kodeksu postępowania cywilnego oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie egzekucji. Przewidziano również zmiany w ustawie o księgach wieczystych i hipotece, które wprowadzałyby możliwość ustanawiania hipoteki także na prawie zabudowy. Zmianie miałyby ulec również ustawa o własności lokali, w której zawarto by uprawnienie zabudowcy do wydzielania lokali w zabudowie.

Prawo zabudowy miałyby zatem stanowić kolejne odstępstwo od rzymskiej zasady akcesji *superficies solo cedit* wyrażonej w art. 48 i 191 k.c. Miałyby dotyczyć zabudowy, czyli kategorii zbiorczej obejmującej budynki i inne urządzenia, które są trwale związane z gruntem obciążonym prawem zabudowy. W doktrynie budzi jednak wątpliwości, że wprowadzanie kolejnych wyjątków mogłoby prowadzić do dekompozycji prawa własności nieruchomości, które jest najpełniejszym prawem do rzeczy¹⁰.

W toku prac legislacyjnych zgłaszano wiele uwag. W projekcie nie uwzględniono *expressis verbis* zabudowy wyłącznie nad powierzchnią nieruchomości, czyli nieposiadającej urządzeń związanych z nieruchomością obciążoną, prezentowane są więc poglądy, że byłoby to prawo przesyłu, a nie zabudowy¹¹. Ponadto

⁹ L. Dawid, *Wprowadzenie prawa zabudowy w Polsce w kontekście rozwiązań stosowanych w Niemczech*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2016, nr II.

¹⁰ H. Cioch, H. Witeczak, *Zasada superficies solo cedit w prawie polskim*, „Rejent” 1999, nr 5(97).

¹¹ A. Bieranowski, *Prawo zabudowy i ciężary realne w pracach nad projektem kodeksu cywilnego – podstawowe założenia konstrukcyjne*, „Rejent” 2012, zeszyt specjalny – grudzień.

wątpliwości budzi zbieg prawa zabudowy z prawem użytkowania wieczystego. Obie instytucje są prawami czasowymi, a projekt nie zawiera reguł, które miałyby zapewnić pewność obrotu w razie rozbieżnych terminów ustanowienia tych praw na jednej nieruchomości. Co więcej, niepewne jest, czy ustanowienie na prawie użytkowania wieczystego prawa zabudowy nie wypełniałoby przesłanki rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przez korzystanie z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie zgodnie z treścią art. 240 k.c. Kwestie te są szczególnie istotne w przypadku wykorzystania prawa zabudowy na gruntach Polskich Kolei Państwowych, które w rzeczywistości w większości są własnością Skarbu Państwa, a PKP przysługuje prawo użytkowania wieczystego. Zwracano także uwagę na konieczność uzupełnienia projektu o regulacje dotyczące sprzedaży egzekucyjnej lub w ramach postępowania upadłościowego¹².

Prawo zabudowy funkcjonowało już w Polsce w czasach zaborów. W zaborze pruskim obowiązywały postanowienia § 1012–1017 BGB¹³ oraz recypowanego rozporządzenia Rzeszy z dnia 15 stycznia 1919 r. o prawie zabudowy, które określało to prawo jako zbywalne i dziedziczne. Uprawniało ono do korzystania z budynku na lub pod powierzchnią gruntu, jednak z zastrzeżeniem, że nie mogło dotyczyć części budynku. W zaborze austriackim obowiązywały natomiast § 418 ABGB z 1811 r. i ustawa z dnia 26 kwietnia 1912 r. o prawie do budowy na cudzym gruncie, które było skonstruowane podobnie jak w Prusach, jednak uprawnienie polegało na posiadaniu budynku. Również w zaborze rosyjskim funkcjonowała analogiczna konstrukcja – „zastojka”, która oparta była na tomie X Zводу Praw Rosyjskich. Uprawniała ona do zabudowania na mocy umowy na oznaczony czas za wynagrodzeniem¹⁴. Normy zostały ujednolicone dopiero dekretem z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy¹⁵. Instytucja ta różniła się od proponowanej obecnie w projekcie ustawy. Prawo zabudowy mogło być ustanawiane na gruntach państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Uprawniało do wzniesienia budynku lub budynków za wynagrodzeniem, na okres od 30 do 80 lat. Uprawniony stawał się właścicielem wzniesionego budynku, a do gruntu nabywał prawo użytkowania. Prawo to było zbywalne, dziedziczne i obciążalne.

¹² M. Krotoski, P. Walczak, *Nowe zasady dotyczące prawa zabudowy. Czy projekt zmian stanie się lekiem na kryzys?*, Krotoski, 5.02.2014 r., <https://www.krotoski-adwokaci.pl/publikacje/prawo-nieruchomosci/nowe-zasady-dotyczace-prawa-zabudowy-czy-projekt-zmian-stanie-sie-lekiem-na-kryzys> (dostęp: 2.01.2023).

¹³ R. Paczkowski, *Prawo zabudowy w mieście Poznaniu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1930, nr 1.

¹⁴ R. Śwogoń-Skok, *Rzymska superficies a prawo zabudowy w projekcie zmian prawa rzeczowego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2014, nr 2.

¹⁵ Dz.U. nr 50, poz. 280.

W 1946 r. zostało zastąpione własnością czasową, która ostatecznie w 1961 r. została zastąpiona użytkowaniem wieczystym¹⁶.

Warto jednak zwrócić uwagę na różnice między proponowanym prawem zabudowy a użytkowaniem wieczystym. Przede wszystkim prawo zabudowy miałoby być ograniczonym prawem rzeczowym, a użytkowanie wieczyste jest swego rodzaju prawem pośrednim między prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi, które treściowo zbliżone jest do prawa własności. Ponadto prawo zabudowy mogłoby obciążać grunty nie tylko publiczne, ale i prywatne. Użytkowanie wieczyste natomiast ma ograniczony zakres, gdyż mogą nim być obciążone tylko grunty z zasobu publicznego. Dla inwestorów zagranicznych ma również znaczenie, że prawo zabudowy jest instytucją znaną w innych krajach, nie tak jak użytkowanie wieczyste, które jest konstrukcją specyficzną dla naszego systemu, trudną do zrozumienia przez inwestorów zagranicznych.

Obecnie rozwiązaniami, które pozwalają „oderwać” własność budynków czy nieruchomości położonych nad lub pod powierzchnią ziemi i nadać im odrębną własność w systemach prawnych innych państw, najczęściej są prawo własności warstwowej i prawo zabudowy. Warto jednak zwrócić uwagę, że oba te rozwiązania znacznie się od siebie różnią. Przede wszystkim prawo warstwowe jest nieograniczone w czasie, a prawo zabudowy jest prawem czasowym. Prawa te różnią się również zakresem uprawnień: prawo własności warstwowej daje pełne uprawnienia właścicielskie, w prawie zabudowy zakres własności zabudowcy ogranicza się jedynie do budynku. Prawo warstwowe jest bardziej innowacyjną konstrukcją, a prawo zabudowy krytykowane było za przestarzałość. Przykład Niemiec wskazuje jednak, że możliwe jest wykorzystanie go do nowoczesnych inwestycji, bo w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat uległo silnej komercjalizacji.

Prawo zabudowy jest rozwiązaniem stosowanym szczególnie w krajach europejskich, np. w Niemczech, Austrii i Szwajcarii. W Niemczech osoba posiadająca prawo zabudowy staje się nieograniczonym właścicielem budynku wzniesionego zgodnie z umową. Prawo zabudowy jest traktowane jako równoważne prawu własności. Wynagrodzenie przysługujące właścicielowi nieruchomości jest ciężarem realnym, to znaczy, że jest ograniczonym prawem rzeczowym obciążającym prawo zabudowy. Przykładem wykorzystania prawa zabudowy jest rewitalizacja terenów poprzemysłowych w Hamburgu przez spółkę HafenCity.

Prawo warstwowe jest rozwiązaniem funkcjonującym głównie w państwach z systemem *common law*, np. w Stanach Zjednoczonych, ale też w Szwecji, Finlandii, Norwegii czy Danii. W Szwecji od 2004 r. istnieje możliwość wyodrębnienia trójwymiarowej nieruchomości. Może być ona podzielona zarówno poziomo, jak i pionowo. Wyodrębnienie nieruchomości 3D może nastąpić tylko wtedy, gdy zastosowanie takiego rozwiązania daje gwarancję bardziej skutecznego osiągnię-

¹⁶ K. Pogorzalec, *Prawo zabudowy jako alternatywa dla użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2020, nr 112.

cia zakładanych celów. Właściciel nieruchomości 3D musi posiadać także wiązkę praw, dostęp do infrastruktury i instalacji, które są niezbędne do zagwarantowania właściwego sposobu użytkowania. Początkowo ustawa umożliwiała wyodrębnienie nieruchomości 3D jedynie w istniejących już obiektach budowlanych. Od 2009 r., aby ułatwić pozyskiwanie finansowania na inwestycje, możliwe jest wydzielenie takiej działki po uprzednim uzyskaniu pozwolenia na budowę. Nieruchomości 3D są wydzielane w procedurze administracyjnej i rejestrowane z uwzględnieniem współrzędnych x, y i z, w tradycyjnym dwuwymiarowym katastrze.

W Stanach Zjednoczonych natomiast prawo warstwowe pozwala na tworzenie działek powietrznych. Z orzecznictwa sądów amerykańskich wynika, że własność rozciąga się do wysokości 200 m, licząc od powierzchni dachu budynku trwale posadowionego na gruncie. Działki powietrzne pierwotnie są częścią składową nieruchomości gruntowej, ale mogą zostać odłączone od gruntu i stanowić samodzielny przedmiot obrotu. Możliwość korzystania z praw powietrznych umożliwiła realizację wielu inwestycji nad torami kolejowymi, tunelami czy parkingami podziemnymi. Konstrukcja ta przyczyniła się do ograniczenia zjawiska „rozlewania się” miast, a także do rewitalizacji. Ciekawą inwestycją jest Hudson Yard zrealizowany w Nowym Jorku przy współpracy władzy publicznej z inwestorami prywatnymi. Projekt ten miał na celu zrewitalizowanie obszaru zachodniej części Manhattanu. Tory i stacje kolejowe zostały zakryte platformą fundamentową, na której posadowiono wieżowce.

Właśnie wprowadzenie prawa warstwowego mogłoby pełniej zrealizować cel gospodarczy wprowadzenia do porządku prawnego instytucji mającej nadążyć za potrzebami uczestników rynku nieruchomości. Daje ona uprawnionym szerszy katalog praw niż ograniczone prawo rzeczowe. Biorąc jednak pod uwagę obecny stan prawny i ugruntowaną tradycję własności w dwuwymiarowym układzie współrzędnych, jej wprowadzenie w Polsce wiązałoby się z głęboką reformą systemu prawa. Obecnie obowiązująca definicja legalna nieruchomości zawarta w art. 46 k.c. określa, że nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące przedmiot odrębnej własności, jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Taka definicja wyklucza własność poszczególnych warstw, gdyż koncepcja własności warstwowej zakłada powstanie nieruchomości w trójwymiarowym układzie współrzędnych, tj. podzielonych na odrębne „nieruchomości powietrzne” w określonych przedziałach wysokości. Obecnie działki są określane jedynie w dwóch wymiarach: długości i szerokości. Własność nieruchomości nad i pod gruntem przypisana jest do jednej nieruchomości stanowiącej część powierzchni ziemskiej, lecz jedynie w zakresie wyznaczonym społeczno-gospodarczym przeznaczeniem nieruchomości¹⁷, zgodnie z art. 143 k.c., nie zaś – jak w prawie rzymskim: *usque*

¹⁷ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.

*ad sidera, usque ad inferos*¹⁸. Dyskusyjne jest to, czy wprowadzenie w Polsce prawa własności warstwowej implikowałoby obok wprowadzenia nowego pojęcia „nieruchomości powietrznej” dokonanie zmian w art. 140 i 143 k.c. W doktrynie pojawia się propozycja, aby na wzór amerykański klauzule generalne z wymienionych przepisów zastąpić sposobem wyznaczania przestrzennych granic, np. w trójwymiarowym katastrze nieruchomości¹⁹. Można jednak spotkać stanowisko przeciwne, że omawiane przepisy nie wymagają zmian, ponieważ zawarta w nich klauzula generalna jest bardzo ogólna. Przedstawiciele tego nurtu wskazują, że ustalanie sztywnych limitów wysokości mogłoby pozbawić prawa warstwowego elastyczności²⁰.

Warto również zauważyć na podstawie doświadczeń większości państw, że wprowadzenie własności warstwowej wiązałoby się z koniecznością zmiany systemu katastralnego na wielowymiarowy. Obecnie funkcjonująca w Polsce ewidencja gruntów i budynków nie uwzględnia „trzeciego” wymiaru. Ponadto występują rozbieżności między danymi z ewidencji a ujawnionymi w księgach wieczystych. Przebudowa systemu byłaby niezwykle kosztowna, wymagałaby ujednolicenia danych i wprowadzenia zmian w prawie²¹. Ze wstępnych analiz wynika, że należałoby zmienić między innymi prawo geodezyjne i kartograficzne, rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków oraz ustawę o księgach wieczystych i hipotecę²².

Wprowadzenie prawa zabudowy byłoby na pewno krokiem w dobrym kierunku, ponieważ uprawnienia z niego wynikające dawałyby pewniejszy tytuł do gruntu, niż stosowane dotychczas stosunki obligacyjne, jak najem czy dzierżawa. Prawo zabudowy jest jednak również prawem czasowym, przez co może nie być atrakcyjne dla inwestorów, którzy nie mieliby pewności, że po upływie czasu, na jaki umownie zabezpieczone jest prawo, będą dalej posiadać tytuł do tego wzniesionego budynku. Proponowane w projekcie rozwiązanie legislacyjne nie uwzględnia możliwości ustanowienia prawa zabudowy nad gruntem, co mogłoby nadal mimo wprowadzenia tej instytucji wstrzymywać inwestorów. Prawo własności warstwowej dawałoby taką możliwość, ponieważ ze swej natury umożliwia utworzenie „nieruchomości powietrznych” zlokalizowanych nad powierzchnią

¹⁸ W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Bérrier, *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2018.

¹⁹ D. Felcenloben, *Czasowo-przestrzenne obiekty ewidencyjne w wielowymiarowym katastrze nieruchomości – perspektywy zmian istniejącego modelu*, „Acta Scientiarum Polonorum. Geodesia et Descriptio Terrarum” 2013, t. 12, nr 1.

²⁰ A. Wilk, *Konstrukcja tzw. „własności warstwowej” i możliwości jej wprowadzenia do polskiego prawa cywilnego*, „Nieruchomości” 2021, nr 5.

²¹ R. Hycner, *Ewidencja gruntów i budynków w Polsce jako kataster*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis” 2006, nr 23.

²² J. Bydłosz, *Kataster wielowymiarowy na świecie i uwarunkowania jego implementacji w Polsce*, „Rocznik Geomatyki” 2012, t. 10, nr 3.

ziemi, a nie jedynie na niej, jak w projekcie ustawy. Zaletą prawa warstwowego jest również niewątpliwie pewność tytułu prawnego w obrocie.

Wydaje się, że zapełnienie luki w prawie jest konieczne ze względu na mnogość terenów, które mogłyby zostać zagospodarowane. Biorąc pod uwagę ład urbanistyczny czy przytoczone wcześniej koszty związane z „rozlewaniem” się miast, zagospodarowanie tych problematycznych terenów pozytywnie wpłynęłoby na strukturę miast. Bardziej adekwatną instytucją ze względu na potrzeby rynku jest prawo własności warstwowej, mimo że wymaga ona wprowadzenia liczniejszych zmian w systemie prawa, przez co koszty byłyby wyższe. Potencjalny zysk z większego zainteresowania inwestorów komercyjnych mógłby zwrócić większe koszty. Dodatkowym atutem prawa warstwowego jest system katastrów 3D, który w innych krajach wykorzystywany jest nawet na cele ochrony przyrody, np. przez monitorowanie poziomu rzek czy trójwymiarowe modelowanie poziomu hałasu, m.in. jak w modelu 3D z CityEngine w Kolonii²³.

REFERENCES

- Archiwalna transmisja z posiedzenia Zespołu Parlamentarnego ds. wprowadzenia w Polsce własności warstwowej, Sejm RP, IX kadencja, 23.11.2021 r., https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/transmisja.xsp?documentId=83838100C8B59A53C125877D00353201&symbol=TRANSMISJA_ARCH&info=T (dostęp: 2.01.2023)
- Baumann J., *Planning the City of Tomorrow in 3D*, ESRI, ArcUser, Winter 2017, <https://www.esri.com/about/newsroom/arcuser/planning-the-city-of-tomorrow-in-3d/> (dostęp: 4.01.2023)
- Bieranowski A., *Prawo zabudowy i ciężary realne w pracach nad projektem kodeksu cywilnego – podstawowe założenia konstrukcyjne*, „Rejent” 2012, zeszyt specjalny – grudzień
- Bydłoz J., *Kataster wielowymiarowy na świecie i uwarunkowania jego implementacji w Polsce*, „Rocznik Geomatyki” 2012, t. 10, nr 3
- Cioch H., Witczak H., *Zasada superficies solo cedit w prawie polskim*, „Rejent” 1999, nr 5(97)
- Dajczak W., Giaro T., Longchamps de Bérier F., *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2018
- Dawid L., *Wprowadzenie prawa zabudowy w Polsce w kontekście rozwiązań stosowanych w Niemczech*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2016, nr II
- Dokument programowy Polski Ład, PiS, <http://polskilad.pis.org.pl/> (dostęp: 30.12.2022)
- Felcenloben D., *Czasowo-przestrzenne obiekty ewidencyjne w wielowymiarowym katastrze nieruchomości – perspektywy zmian istniejącego modelu*, „Acta Scientiarum Polonorum. Geodesia et Descriptio Terrarum” 2013, t. 12, nr 1

²³ J. Baumann, *Planning the City of Tomorrow in 3D*, ESRI, ArcUser, Winter 2017, <https://www.esri.com/about/newsroom/arcuser/planning-the-city-of-tomorrow-in-3d/> (dostęp: 4.01.2023).

- Hycner R., *Ewidencja gruntów i budynków w Polsce jako kataster*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis” 2006, nr 23
- Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012
- Krajowa Polityka Miejska 2030, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, [2023], <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/polityka-miejska> (dostęp: 2.01.2023)
- Krotoski M., Walczak P., *Nowe zasady dotyczące prawa zabudowy. Czy projekt zmian stanie się lekiem na kryzys?*, Krotoski, 5.02.2014 r., <https://www.krotoski-adwokaci.pl/publikacje/prawo-nieruchomosci/nowe-zasady-dotyczace-prawa-zabudowy-czy-projekt-zmian-stanie-sie-lekiem-na-kryzys> (dostęp: 2.01.2023)
- Krupa-Dąbrowska R., *Będzie własność warstwowa – budowlę nie tylko na gruncie*, Prawo.pl, 23.11.2021 r., <https://www.prawo.pl/biznes/uregulowanie-wlasnosci-warstwowej-w-polsce,511881.html> (dostęp: 30.12.2022)
- Krzyżanowska A., *Kodeks budowlany: Trudne inwestycje na cudzym gruncie*, „Dziennik GazetaPrawna” z 11.10.2016r., <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/983188,kodeks-budowlany-nie-ucieszy-deweloperow.html> (dostęp: 30.12.2022)
- Mika M., Jurkiewicz M., *Legal and technological obstacles on the road to creating the 3D cadastre in Poland*, „Acta Scientiarum Polonorum. Formatio Circumiectus” 2018, nr 2
- Paczkowski R., *Prawo zabudowy w mieście Poznaniu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1930, nr 1
- Pogorzelec K., *Prawo zabudowy jako alternatywa dla użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2020, nr 112
- Rudzka E., *Prawo warstwowe, czyli sposób na zagospodarowanie kolejowych nieruchomości*, KRN.pl, 9.02.2021 r., <https://www.krn.pl/wiadomosci/prawo-warsztwowe-czyli-sposob-na-zagospodarowanie-kolejowych-nieruchomosci,11201> (dostęp: 30.12.2022)
- Śworgoń-Skok R., *Rzymska superficies a prawo zabudowy w projekcie zmian prawa rzeczowego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2014, nr 2
- Wilk A., *Konstrukcja tzw. „własności warstwowej” i możliwości jej wprowadzenia do polskiego prawa cywilnego*, „Nieruchomości” 2021, nr 5