

Projekt z dnia 14 lipca 2010 r.

Założenia projektu ustawy o odrębnej własności obiektów budowlanych.

1. Aktualny stan stosunków społecznych w zakresie odrębnej własności budynków i budowli.

Dynamicznie rozwijające się stosunki gospodarcze pomiędzy podmiotami, tak prywatnymi, jak i publicznymi, a także postępujący rozwój infrastruktury rodzą potrzebę opracowania nowych rozwiązań prawnych, które odpowiadałyby potrzebom, zrodzonym ze złożoności tych stosunków. Szybko rosnące w dużych miastach zagęszczenie zabudowy i idący za tym deficyt intratnych powierzchni pod zabudowę powoduje, że inwestorzy zgłaszają potrzebę opracowania ram prawnych dla realizowania inwestycji nad lub pod powierzchnią nieruchomości, w sytuacji gdy realizujący inwestycję nie jest właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym jednej lub więcej nieruchomości, zajętych pod tę inwestycję. Problem ten dotyczy zarówno obiektów budowlanych jak mosty, estakady, tunele, ciągi torów kolejowych, parkingi podziemne czy metro, jak i innych obiektów budowlanych, przeznaczonych do celów niekomercyjnych, jak i komercyjnych, wybudowanych nad lub pod powierzchnią nieruchomości. W takich sytuacjach poszukuje się aktualnie rozwiązań na tle obowiązujących obecnie regulacji prawnych poprzez ustanawianie praw obligacyjnych do nieruchomości zajmowanych pod omawiane inwestycje. Jednakże takie rozwiązania są niewystarczające zarówno ze względu na charakter praw obligacyjnych, które są mniej trwałe, niż prawa rzeczowe, ale także z uwagi na brak możliwości ustanowienia na tego typu prawach zabezpieczeń finansowania takich inwestycji. Powstają ponadto sytuacje konfliktowe na tle realizacji inwestycji bądź ich eksploatacji i konserwacji, w przypadkach gdy kilka takich obiektów budowlanych jest zrealizowanych na różnych poziomach tej samej nieruchomości.

Istnieje zatem potrzeba wprowadzenia do polskiego systemu prawnego rozwiązań umożliwiających optymalne wykorzystanie przestrzeni nad lub pod powierzchnią nieruchomości, w sposób zapewniający jednocześnie wykonywanie praw do nieruchomości na jej powierzchni.

Potrzebę włączenia do polskiego systemu prawa ww. rozwiązań potwierdza przeprowadzona analiza w zakresie planowanych do realizacji w najbliższej przyszłości zamierzeń inwestycyjnych, które mogłyby podlegać projektowanym przepisom. W szczególności wejście w życie projektowanej regulacji umożliwi realizację następujących inwestycji znajdujących się na etapie projektowo-uzgodnieniowym:

1. **Nowe Centrum Łodzi** – planowana inwestycja ma obejmować budowę tuneli kolejowych i umieszczenie budynku Dworca Łódź Fabryczna kilkanaście metrów pod ziemią. Oprócz pociągów z dworca Łódź Fabryczna będą odjeżdżać autobusy międzynarodowe, tramwaje i autobusy MPK. Dworzec stanowi przykład ośrodka transportu multimodalnego, których rozwój będzie następował w dość szybkim tempie, co wynika z przeznaczenia funduszy unijnych na wsparcie tego typu inwestycji. Brak ram prawnych ujętych w jednym akcie prawnym może doprowadzić do zahamowania takich inwestycji, co łączy się z utratą funduszy i możliwością rewitalizacji istniejącego systemu transportu w zintegrowany systemu transportu o charakterze multimodalnym. Stwierdzenie to oparte jest na przykładzie dworca Łódź Fabryczna, gdzie tylko 16% obszaru zajętego na potrzeby inwestycji stanowi własność miasta Łodzi. Charakter praw własnościowych i struktura udziału gruntów obcych opartych na stosunkach zobowiązaniowych (umowy dzierżawy) zmusza do tworzenia rezerw budżetowych przez jednostki samorządowe na potrzeby realizacji inwestycji, gdyż instytucje finansujące bez twardych praw zastawniczych ustanowionych na ich rzecz i opartych na jednolitych przepisach prawa, nie zdecydują się na finansowanie tych inwestycji. Wprowadzenie przedmiotowej regulacji będzie stanowiło odpowiedź na potrzeby prawne i ekonomiczne dla tego typu inwestycji. Ponadto w związku z „odzyskaniem” przestrzeni nad terenami w Nowym Centrum Łodzi oprócz Specjalnej Strefy Sztuki powstać ma m.in. Energopolis, czyli muzeum nauki i techniki oraz siedziba Fundacji Sztuki Świata. Wprowadzenie regulacji umożliwi zagęszczenie zabudowy bez uszczerbku dla funkcji podstawowych jakie ma pełnić każdy obiekt z osobna.

2. **Muzeum Historii Polski** - w zakresie możliwości zabudowy Trasy Łazienkowskiej w Warszawie w oparciu o przepisy projektu ustawy należy wskazać planowaną do realizacji na

rok 2012 inwestycję budowy Muzeum Historii Polski. Muzeum zostanie posadowione na ogromnej platformie nad Trasą Łazienkowską. Budynek Muzeum będzie wyglądał jak szklany most. Wprowadzenie w życie projektowanej ustawy o odrębnej własności budynków i budowli spowoduje stworzenie najlepszej z możliwych formuły prawnej do celów ewidencyjnych budynku i finansowych na potrzeby realizacji inwestycji. Dzięki ustawie Muzeum Historii Polski, które powstanie na ogromnej platformie betonowej rozpostartej pomiędzy dwoma brzegami Trasy Łazienkowskiej uzyska charakter samoistnego obiektu budowlanego, a także dzięki projektowanej ustawie będzie niezależnym od gruntu budynkiem. Konsekwencje prawne wynikające z takiego stanu rzeczy to łatwa w realizacji możliwość prawnego przenoszenia praw własnościowych do obiektu oraz możliwość skutecznego zabezpieczenia finansowania inwestycji. Odłożenie w czasie przyjęcia projektowanej ustawy powoduje zagrożenie bezpieczeństwa zainwestowanych środków finansowych przez Państwo, gdyż tytułem prawnym do posadowienia platformy, a na niej budynku, będzie tylko umowa zobowiązaniowa, a nie czasowe prawo do obiektu budowlanego. Szacowany koszt inwestycji to 300.000.000 zł, z czego 20% kosztów pokryje budżet państwa, a 80% pochodzić będzie z funduszy unijnych. W przypadku realizacji inwestycji w oparciu o formułę prawną na kanwie projektowanej ustawy, Muzeum Historii Polski będzie dysponowało prawem zastawniczym na nieruchomości i ciężar finansowania może przejść na siebie, w oparciu o finansowanie zewnętrzne dla którego będą ustanowione wystarczające prawa zastawnicze jak np. hipoteka. Tym samym budżet państwa zaoszczędzi środki, a obsługa finansowa projektu po realizacji będzie zapewniona z bieżących wpływów Muzeum.

Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że wprowadzenie projektowanej ustawy mogłoby zakończyć trwające od lat poszukiwania efektywnej formuły prawnej realizacji wielu sztandarowych inwestycji w dużych aglomeracjach miejskich, których przykładami mogą być:

1. **Zabudowa (przykrycie) Trasy Łazienkowskiej w Warszawie** w celach komercyjnych. Wejście w życie projektowanej ustawy umożliwiłoby trwałą zabudowę nad Trasą Łazienkowską i pozwoliłoby Urzędowi Miasta Stołecznego Warszawy na pozyskanie dodatkowych kilkunastu tysięcy metrów do zabudowy w samym centrum stolicy. Jednocześnie realizacja zamierzenia nie wpłynęłaby na pierwotną funkcję drogową jaką pełni Trasa Łazienkowska, ani nie doprowadziłaby do pogorszenia możliwości eksploatacyjnych Trasy. Projektowana ustawa to przepustka prawna dla dużych aglomeracji do pozyskiwania terenów, które do tej pory wydawały się trwale zagospodarowane i gospodarczo niemożliwe do zainwestowania. Realizacja inwestycji ponad Trasą to określone wpływy finansowe dla budżetu miasta Warszawy w postaci podatku gruntowego z tytułu eksploatacji gruntu zajętego pod budowę obiektu na zasadach ustawy o odrębnej własności budynków i budowli, a także z tytułu odpłatnego rozporządzenia prawem do ustanowienia odrębnej własności budynków i budowli.

2. **Zagospodarowanie terenów PKP** pomiędzy Dworcem Centralnym a Dworcem Zachodnim w Warszawie. Spółka PKP S.A. od wielu lat poszukuje formuły prawnej zagospodarowania atrakcyjnego inwestycyjnie terenu wzdłuż Alei Jerozolimskich od wysokości Dworca Centralnego, aż do Dworca Zachodniego w Warszawie. Oczekiwania PKP co do konieczności wypracowania takiej formuły prawnej regulującej w sposób kompleksowy kwestię prawnoformalną możliwości zagospodarowania tych gruntów i im podobnych, były zgłaszane w ankietach jakie Ministerstwo Infrastruktury otrzymało od PKP w ramach prowadzenia prac nad zasadnością wprowadzenia przepisów projektowanej ustawy. Projektowana ustawa wychodzi naprzeciw oczekiwaniom spółki państwowej, bowiem dzięki niej PKP S.A. uzyska możliwość zagospodarowania przestrzeni powietrznej nad torowiskiem na ww. odcinku. Ten możliwy do zabudowy pas, to jeden z najbardziej ekonomicznie atrakcyjnych gruntów w Warszawie. Wejście w życie projektowanej ustawy stworzy spółce PKP szanse na regularne pozyskiwanie środków finansowych z tytułu eksploatacji przestrzeni powietrznej nad torowiskami.

3. **Tunele kolejowe na trasie Warszawa-Kraków.** W chwili obecnej inwestycja jest możliwa do przeprowadzenia od strony prawnej jedynie dzięki wpisaniu poszczególnych części inwestycji (tuneli na trasie) do *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2002 r. w sprawie objęcia przepisami prawa geologicznego i górniczego prowadzenia określonych robót ziemnych z zastosowaniem techniki górniczej* (Dz. U. z 2002 r., Nr 62, poz. 561, Dz. U. z 2009 r., Nr 8 poz. 40).

4. **Tunel drogowy pod Martwą Wisłą w Gdańsku.** Projekt wpisany przez Rząd na listę wielkich projektów do współfinansowania z funduszy unijnych.

2. Odrębna własności budynków i budowli na podstawie doświadczeń zagranicznych.

Rozwiązania prawne umożliwiające optymalne wykorzystanie przestrzeni nad lub pod powierzchnią nieruchomości funkcjonują od wielu lat w anglosaskich systemach prawnych. Rozwiązania spotykane w tym zakresie to m.in. tzw. *air rights* – wirtualne działki, czy np. funkcjonujący w USA *transfer of development rights* – obrót prawem do zabudowy części przestrzeni, w których przedmiotem obrotu może być nawet sama przestrzeń nad gruntem. Rozwiązania tego typu funkcjonują również w krajach europejskich. Przykładem może być tu formuła tzw. trójwymiarowego prawa własności (*three – dimensional property rights*), funkcjonująca w Szwecji.

2.1. Odrębna własność budynków i budowli w Stanach Zjednoczonych.

Prawo amerykańskie, nawiązując do brytyjskiej tradycji prawa zwyczajowego *common law*, stoi na stanowisku, iż przedmiotowy zakres praw rzeczowych, przysługujących właścicielowi gruntu obejmuje także przestrzeń znajdującą się nad wyznaczonym obszarem nieruchomości gruntowej. Orzecznictwo sądów amerykańskich wskazuje, iż prawne dominium właściciela rozciąga się w praktyce do wysokości 200 m, licząc od powierzchni dachu budynku, który jest trwale posadowiony w gruncie. Istnieją w tym kontekście pewne ograniczenia, związane w szczególności z koniecznością zagwarantowania przez władze federalne bezpieczeństwa żeglugi powietrznej. W systemie prawa amerykańskiego znajdująca się nad gruntem przestrzeń stanowi odrębną, odłączoną od gruntu, nieruchomość. Wydzielona w ten sposób część przestrzeni powietrznej jest określana jako „działka powietrzna”. Trójwymiarowy sposób delimitacji tych działek stwarza możliwość ich warstwowego podziału. W związku z tym mogą one należeć do kilku odrębnych podmiotów. Działka powietrzna dysponuje takimi samymi prawami jak działka gruntowa i posiada wymierną wartość rynkową. Właściciel gruntu może sprzedać należące do niego prawa powietrzne (*air rights*), umożliwiając inwestorom nabycie dodatkowych praw do rozwoju zabudowy w bardzo atrakcyjnych lokalizacjach. Zastosowanie tej formuły prawnej przyczyniło się do racjonalizacji procesu inwestycyjnego w Stanach Zjednoczonych, dając operatorom linii kolejowych, podmiotom zarządzającym siecią drogową oraz władzom stanowym, możliwość lepszego zagospodarowania obiektów infrastruktury transportowej (dworce kolejowe, tunele, mosty, estakady, parkingi podziemne). Ustanowienie odrębnego prawa rzeczowego w postaci prawa własności do przestrzeni, znajdującej się nad i pod gruntem zabezpiecza także interes prawny potencjalnych inwestorów, zwiększając tym samym atrakcyjność poszczególnych projektów. Warto także podkreślić, iż możliwość korzystania z *air rights* ułatwiła także realizację programów związanych z rewitalizacją tkanki miejskiej i stanowi także ważny instrument przeciwdziałania zjawisku tzw. rozlewania się miast (*urban sprawl*).

Ciekawym przykładem zastosowania w praktyce omawianej prawnej formy władania obiektami budowlanymi jest realizowany w Minneapolis, projekt Ventura Village, który zakłada rozwój zabudowy nad korytarzem transportowym, wyznaczonym przez odcinki międzystanowych autostrad I-35 i I-94. Inwestorzy zakupili w tym celu od władz stanowych tzw. „prawa powietrzne”, uprawniające do korzystania z powierzchni 33 500 stóp kwadratowych za kwotę 5,6 miliona USD. Koncepcja zakłada wzniesienie budynków

mieszkaniowych oraz kompleksu nieruchomości komercyjnych, które będą posadowione na specjalnych podestach, zlokalizowanych nad autostradą. W praktyce oznacza to konieczność zbudowania dużego mostu, rozciągającego się nad autostradą, który będzie stanowił dostateczne oparcie dla konstrukcji wielopiętrowych obiektów budowlanych.

Wymownym przykładem było także zastosowanie tej formuły przez Massachusetts Turnpike Authority, operatora odcinka międzystanowej autostrady 33, który zdecydował się wydzierżawić część należących do niego praw powietrznych (air rights) na rzecz prywatnych inwestorów, umożliwiając tym samym budowę licznych nieruchomości o charakterze usługowym (centrum handlowe) i mieszkalnym (m. in. campus Uniwersytetu Bostońskiego).



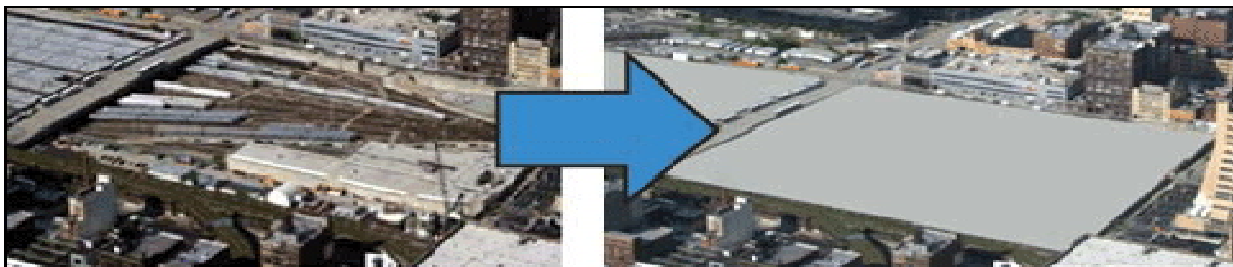
Massachusetts Turnpike

Warto także przywołać projekt Central Artery Tunnel w Bostonie, umożliwiający „ukrycie pod ziemią”, większości, przebiegających przez centralne dzielnice miasta, odcinków sieci drogowej. Realizacja tego projektu przyczyniła się do rozwoju zabudowy mieszkaniowej i biurowej, zlokalizowanej nad tunelami, prowadzącymi ruch samochodowy przez centrum miasta.



Central Artery Tunnel

Wśród kolejnych przykładów można wymienić także zakrojony na szeroką skalę projekt Hudson Yard, realizowany przez władze Nowego Jorku i inwestorów prywatnych, którego celem jest gruntowna rewitalizacja obszaru zachodniej części Manhatanu. Hudson yard zakłada m.in. uwolnienie ok. 27 mln stóp kwadratowych nowej przestrzeni pod zabudowę biurową i mieszkaniową. W nowej dzielnicy powstaną także liczne hotele oraz centra handlowe. Projekt Hudson Yard, zakładający wydłużenie linii metra oraz sieci kolejowej doprowadził do znaczącego wzrostu wartości air rights na tym obszarze. Jednym z beneficjentów tego projektu będzie operator linii kolejowej Long Island Rail Road, dysponujący składami, zlokalizowanymi we wschodniej części Hudson Yard. Zgodnie z założeniami planu inwestycyjnego budynki składów kolejowych zostaną przykryte przez platformę na której możliwe będzie zlokalizowanie nieruchomości o różnym przeznaczeniu użytkowym.



Illustrative platform over Eastern Rail Yard

W niektórych miastach amerykańskich, które odznaczają się szczególnie wysoką gęstością zabudowy (Nowy Jork, San Francisco), władze lokalne, kierując się dążeniem do objęcia ochroną obiektów zabytkowych, mogą ograniczyć dopuszczalną górną wysokość projektowanej zabudowy. W praktyce orzeczniczej sądów amerykańskich przeważał jednak pogląd, iż właściciel zabytkowej nieruchomości powinien w takiej sytuacji rekompensatę w postaci przeniesienia, transferu „utraconych” praw do zabudowy na inną nieruchomość, która nie jest objęta wspomnianymi powyżej restrykcjami.

Ważnym etapem w kształtowaniu się systemu tzw. transferowalnych praw zabudowy (transferable development rights) było orzeczenie Sądu Najwyższego w precedensowej sprawie Penn Central Transportation Co przeciwko miastu New York z 1978 roku. Przedmiotem sporu było roszczenie operatora linii kolejowej, firmy Pen Company, wynikające z pozbawienia jej przez miasto Nowy Jork prawa do zabudowy historycznego dworca Grand Central Terminal. Wspomniana powyżej firma zawarła umowę przekazującą obiekt dworca Grand Central Terminal deweloperowi, który miał wybudować 55- piętrowy budynek na tym terenie. Przedmiotem sporu było nie wydanie przez miasto zgody na rozwój zabudowy. Firma, będąca operatorem linii kolejowej Pen Company argumentowała, iż zawarła umowę przekazującą obiekt historycznego dworca Grand Central Terminal deweloperowi, który miał wybudować 55- piętrowy budynek na terenie dworca. Operator kolejowy miał w drodze dzierżawy otrzymać stałe prawo do korzystania z infrastruktury kolejowej. Decyzji tej sprzeciwiło się miasto, argumentując, iż stacja kolejowa Grand Central Terminal została objęta ochroną jako obiekt zabytkowy i w związku z tym nie jest możliwe wydanie zgody na zabudowę wysokościową w tym miejscu. W swoim orzeczeniu Sąd Najwyższy USA uznał, iż choć miejska komisja architektoniczna nie wyraziła zgody na budowę wspomnianego ponad 50-kondygnacyjnego budynku, to żadne z podjętych przez nią działań nie wskazuje, iż postąpiłaby podobnie w sytuacji gdyby wnioskodawca starał się o uzyskanie zgody na rozwój niższej zabudowy. W dalszej części orzeczenia, Sąd Najwyższy podkreślił, iż przysługujące uprzednio właścicielowi prawa powietrzne (uprawnienia do zabudowy przestrzeni znajdującej się nad i pod należącą do niego działką) zachowują swoją moc obowiązującą. Sąd potwierdził tym samym, iż właściciel obiektu Penn Central dysponuje prawami do zabudowy, które w sytuacji istniejących ograniczeń w stosunku do dworca kolejowego Grand Central

Terminal, winny zostać zrealizowane, w innych, wskazanych przez miasto, lokalizacjach. W tym przypadku chodziło o 1,7 mln stóp kwadratowych powierzchni. Władze Nowego Jorku, które nie zgodziły się na budowę projektowanego „drapacza chmur” na terenie obiektu stacji kolejowej Grand Terminal, zaproponowały właścicielowi w ramach rekompensaty przeniesienie przysługujących mu praw zabudowy na 8 przyległych działek, z których na dwóch dopuszczalna jest wysokościowa zabudowa.

2.2. Odrębna własność budynków i budowli w Szwecji.

Wprowadzenie do prawodawstwa szwedzkiego formuły tzw. trójwymiarowych praw własności (*three – dimensional property rights*) nastąpiło w drodze nowelizacji ustawy Kodeks Ziemski, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2004 roku. Wspomniana ustawa wprowadza pojęcie tzw. trójwymiarowej nieruchomości (*three-dimensional property unit*), stanowiąc jednocześnie, iż delimitacja jej obszaru prowadzona jest w wymiarze wertykalnym i horyzontalnym. W rezultacie stworzono w systemie szwedzkim możliwość dokonywania podziału praw własności w odniesieniu do budynków oraz przestrzeni znajdującej się nad i pod gruntem. Zastosowanie tego mechanizmu jest w szczególności pomocne przy realizacji projektów inwestycyjnych, dotyczących rozwoju infrastruktury oraz prowadzeniu racjonalnej gospodarki gruntami, stanowiącymi własność publiczną.

Warto podkreślić, iż obowiązujące w Szwecji rozwiązania prawne nadają formule trójwymiarowości charakter równorzędny w stosunku do tradycyjnych dwuwymiarowych nieruchomości. Wymienione akty normatywne (Kodeks Ziemski i ustawa o tworzeniu nieruchomości), zawierają jednak odrębne regulacje, uwzględniające specyficzny charakter trójwymiarowych nieruchomości. Ustawodawstwo szwedzkie zastrzega, iż ustanowienie trójwymiarowej nieruchomości jest dopuszczalne tylko w sytuacji, gdy zastosowanie takiego rozwiązania daje gwarancję bardziej skutecznego osiągnięcia zakładanych celów. W tym kontekście istnieje wymóg aby właściciel nieruchomości 3-D posiadał tzw. wiązkę praw, które są niezbędne dla zagwarantowania właściwego sposobu jej użytkowania. Oznacza to w szczególności zapewnienie prawa dostępu do elementów infrastruktury i instalacji (woda, prąd, system kanalizacyjny), warunkujących normalne funkcjonowanie danej nieruchomości. W związku z tym nie jest możliwe ustanowienie nieruchomości 3-D (obejmującej np. wyżej położone piętra budynku), która byłaby pozbawiona dostępu do klatki schodowej i windy. Analogiczne wymogi znajdują zastosowanie także w odniesieniu do obiektów budowlanych, znajdujących się pod powierzchnią gruntu, zabezpieczając ich dostęp do infrastruktury zlokalizowanej w naziemnej części gruntu. Uzyskanie przez inwestora prawa dostępu dokonuje się w drodze uzyskania służebności lub zawarcia umowy dotyczącej tzw. wspólnego użytkowania obiektów budowlanych.

Pierwotnie obowiązujące w Szwecji regulacje prawne dopuszczały możliwość ustanowienia „trójwymiarowych nieruchomości” jedynie w odniesieniu do już istniejących obiektów budowlanych. Nowelizacja rozwiązań prawnych w tym zakresie (obowiązująca od dnia 1 maja 2009 roku) stwarza możliwość utworzenia „pustej”, obejmującej jedynie przestrzeń gruntową, nieruchomości 3-D, w sytuacji gdy jej ustanowienie jest warunkiem sfinansowania budowy danego obiektu. Warunkiem skorzystania z tego trybu jest uprzednie uzyskanie przez inwestora pozwolenia na budowę.

Utworzenie nieruchomości 3-D następuje w drodze procedur katastralnych, które zostały przewidziane w Ustawie o tworzeniu nieruchomości (m.in. podział, scalenia). Wniosek inwestora podlega zaopiniowaniu przez organ administracji publicznej, posiadający właściwość do prowadzenia spraw związanych z katastrzem. Ustanowienie trójwymiarowej nieruchomości jest potwierdzone na mocy odnośnej decyzji urzędu katastralnego. Informacje dotyczące powierzchni trójwymiarowej działki, rodzaju obiektu budowlanego oraz jej lokalizacji (uwzględniając parametry delimitacji horyzontalnej x i y oraz pionowej z) są umieszczane w centralnym rejestrze nieruchomości. Nieruchomości trójwymiarowe są rejestrowane w tradycyjnym dwuwymiarowym katastrze. Rozwiązanie to sprawdziło się w praktyce i nie stwarza żadnych trudności dla uczestników rynku. Uzyskanie przez inwestora

tytułu prawnego do utworzenia „trójwymiarowej” nieruchomości stanowi przesłankę do ubiegania się o ustanowienie hipoteki. W tym przypadku szwedzki Urząd ds. Katastru Nieruchomości (Lantmateriet) wydaje, po uprzednim rozpoznaniu zgodności formalnej, odpowiadający certyfikat, potwierdzający, iż wnioskodawca dysponuje zabezpieczeniem hipotecznym w stosunku do danej nieruchomości. W związku z powyższym istnieje możliwość przedstawienia takiego tytułu jako zabezpieczenia kredytu hipotecznego.

Rząd szwedzki przedstawił w grudniu 2007 roku raport, stanowiący podsumowanie wniosków wynikających z implementacji formuły „trójwymiarowości” w systemie prawnym Szwecji. W raporcie podkreślono, iż wprowadzone rozwiązania pomyślnie zafunkcjonowały w systemie prawnym, wychodząc tym samym naprzeciw oczekiwaniom projektodawców. Powołując się na dane Urzędu ds. Katastru Nieruchomości (Lantmateriet), autorzy raportu wskazywali, że w pierwszym okresie obowiązywania nowych rozwiązań prawnych tj. w latach 2004-2007 zarejestrowano 175 „trójwymiarowych” nieruchomości, co stanowi relatywnie dobry wynik, biorąc w szczególności pod uwagę konieczność dostosowania się przez uczestników rynku do nowych rozwiązań. W dalszej części raportu zwrócono także uwagę, iż rejestracja nowych „trójwymiarowych” nieruchomości w tradycyjnym systemie „dwuwymiarowym” doskonale sprawdziła się w praktyce szwedzkiego prawa.

2.3. Oddzielna własność budynków i budowli w Norwegii.

W 1992 roku, rząd norweski podjął prace nad reformą systemu katastralnego zmierzającą do prawnego usankcjonowania „trójwymiarowości” praw do nieruchomości. Czynnikiem determinującym podjęcie tych działań był skokowy wzrost aktywności inwestycyjnej na rynku budowlanym tego kraju, który towarzyszył przygotowaniom do organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich w Lillehammer (1994). We wstępnych rekomendacjach, przedstawionych przez komisję rządową, wskazywano, iż nowa formuła powinna znaleźć zastosowanie w szczególności w odniesieniu do: obiektów znajdujących się pod powierzchnią „tradycyjnej” nieruchomości (garaże podziemne, galerie handlowe), budynków, które zostały wzniesione na fundamentach lub w inny sposób i sytuują się ponad powierzchnią „pierwotnego gruntu”, w tym nad drogami i torami kolejowymi i konstrukcjami wznoszonych na morzu. Delimitacja granic „trójwymiarowych” nieruchomości została, zgodnie zresztą z projektowanymi rozwiązaniami, analogicznie jak w przypadku tradycyjnych gruntów, ograniczona do „uzasadnionego ekonomicznie obszaru eksploatacji”. W toku dalszych prac ujawniły się różnice zdań pomiędzy członkami Komisji dotyczące sposobu rejestracji praw do nieruchomości w katastrze gruntów. Argumentacja jednej ze stron tego sporu opierała się na twierdzeniu, iż „trójwymiarowa” nieruchomość może zostać zarejestrowana tylko pod warunkiem uprzedniego jej wydzielenia, a więc w drodze podziału istniejącej już nieruchomości gruntowej bez względu na jej pionową odległość usytuowania od powierzchni gruntu. Zaprezentowane stanowisko spotkało się ze zdecydowanym sprzeciwem ekspertów prawnych, opiniujących przedstawione propozycje. Wskazywali oni, iż przyjęcie takiego rozwiązania mogłoby prowadzić do podważenia podstawowej dla prawa norweskiego zasady, stwierdzającej, iż wertykalna granica prawa własności ograniczona jest do obszaru racjonalnej ekonomicznie i opłacalnej eksploatacji. W konsekwencji uwzględniono postulat odstąpienia od wymogu dokonania podziału w przypadku rejestracji „trójwymiarowych nieruchomości”, które powstały poniżej granicy „wartości ekonomicznej”, która przysługuje właścicielowi gruntu.

Podstawowym warunkiem ustanowienia „trójwymiarowej” działki jest uzyskanie pozwolenia na budowę, które jest wydawane na okres 3 lat. Zastosowanie formuły „trójwymiarowości” jest dopuszczalne tylko w odniesieniu do istniejących budynków lub gruntu, na którym prowadzona jest zabudowa. Obowiązujące w Norwegii regulacje stanowią, iż utworzenie nieruchomości 3D jest możliwe tylko w oparciu o istniejącą już uprzednio działkę powierzchniową. Trójwymiarowa „nieruchomość” powstaje w drodze podziału lub ustanowienia prawa służebności (serwitutu) na działce gruntowej, która znajduje się na

powierzchni. W pierwszym przypadku inwestor nabywa prawo własności, które podlega obowiązkowi rejestracji w katastrze nieruchomości. W sytuacji gdy mamy do czynienia z ustanowieniem serwitutu wymagane jest umieszczenie takiego zapisu w akcie notarialnym.

Zaprezentowana powyżej analiza rozwiązań prawnych funkcjonujących w państwach Europy Zachodniej i USA wskazuje, że rozwój i regulacja prawna w zakresie odrębnej własności obiektów budowlanych były kwestią rozwoju społeczeństwa i odpowiedzią na potrzeby rynku nieruchomości w tych obszarach. Fakt ten uwypukla zatem konieczność wprowadzenia podobnych nowoczesnych rozwiązań prawnych do polskiego systemu prawa.

3. Aktualny stan prawny w zakresie odrębnej własności obiektów budowlanych.

Analizę przepisów prawa, regulujących w polskim systemie prawnym zasady korzystania z nieruchomości przez podmioty nie będące jej właścicielami należy rozpocząć od zdefiniowania pojęcia nieruchomości. Zgodnie z art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.

Zgodnie z art. 48 Kodeksu cywilnego, z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania, natomiast część składowa rzeczy nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych, zgodnie z art. 47 § 1 Kodeksu cywilnego. Ustawa wprowadza jednakże wyjątek od tej zasady w art. 49 § 1, na mocy którego urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzą w skład przedsiębiorstwa.

W obecnym stanie prawnym korzystanie z nieruchomości przez osobę nie będącą jej właścicielem, może przyjmować formę użytkowania wieczystego, ograniczonych praw rzeczowych bądź praw obligacyjnych.

Polski system prawa rzeczowego opiera się w głównej mierze na przepisach Księgi Drugiej Kodeksu cywilnego. Poza tym istnieją regulacje zawarte w odrębnych ustawach (ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawa o odrębnej własności lokali, ustawa o księgach wieczystych i hipotece).

Prawem, które przyznaje najszerszy wachlarz uprawnień do korzystania z gruntu, jest użytkowanie wieczyste. Zgodnie z art. 233 Kodeksu cywilnego użytkownik wieczysty korzysta z gruntu w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać. Należy jednakże pamiętać o ograniczeniu przedmiotowym tego prawa. Użytkowanie wieczyste można bowiem ustanawiać wyłącznie na gruntach Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego. Należy zwrócić uwagę, iż prawo użytkowania wieczystego dotyczy gruntu. Wszelkie naniesienia o charakterze trwałym stają się częścią składową gruntu, a więc zarazem stają się przedmiotem prawa własności użytkownika wieczystego, prawa związanego z prawem do gruntu.

Prawo użytkowania wieczystego nie przystaje do potrzeb przedsiębiorców realizujących budynki i budowle posadowione nad lub pod gruntem. Po pierwsze, charakter prawa użytkowania wieczystego powoduje, iż obciążona jest nim cała nieruchomość. To sprawia, że nie zawsze jest możliwe realizowanie warstwowo kilku niezależnych inwestycji w taki sposób, by każdy z inwestorów posiadał silny tytuł do realizowanego obiektu (jak w przypadku inwestycji, które mogłyby być realizowane nad gruntami będącymi w użytkowaniu wieczystym spółek PKP). Po drugie, sam użytkownik wieczysty nie ma, poza sprzedażą części nieruchomości, instrumentów, które pozwalałyby na wydzielenie pod względem prawnym fragmentu nieruchomości (postrzeganej trójwymiarowo), w obrębie której byłby

realizowany na przykład parking podziemny. W świetle bowiem obecnie obowiązujących przepisów taka inwestycja będzie stanowić własność użytkownika wieczystego.

Korzystanie z nieruchomości przez osobę nie będącą jej właścicielem może być także zrealizowane w drodze użytkowania, służebności lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Dla celów niniejszych założeń istotne są te dwie pierwsze formy, stanowiące ograniczone prawa rzeczowe.

Zgodnie z art. 252 Kodeksu cywilnego, rzecz można obciążyć prawem do jej używania i do pobierania jej pożytków. Zakres użytkowania ograniczony jest przepisami ustawy oraz umowy o oddanie rzeczy w użytkowanie. Użytkowanie może zostać ustanowione jako prawo terminowe bądź bezterminowe, a wygasa najpóźniej ze śmiercią osoby fizycznej bądź odpowiednio ustaniem bytu osoby prawnej, na rzecz której zostało ustanowione. Poza tym użytkowanie jest niezbywalne. Te dwie ostatnie cechy powodują, iż prawo użytkowania jest nieprzydatne w przypadku realizacji inwestycji, o których mowa w rozdziale I niniejszych założeń.

Służebności są ograniczonym prawem rzeczowym o odmiennym charakterze. Zgodnie z art. 285 § 1 nieruchomość można obciążyć na rzecz właściciela innej nieruchomości (nieruchomości władnącej) prawem, którego treść polega bądź na tym, że właściciel nieruchomości władnącej może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, bądź na tym, że właściciel nieruchomości obciążonej zostaje ograniczony w możliwości dokonywania w stosunku do niej określonych działań, bądź też na tym, że właścicielowi nieruchomości obciążonej nie wolno wykonywać określonych uprawnień, które mu względem nieruchomości władnącej przysługują na podstawie przepisów o treści i wykonywaniu własności(służebność gruntowa).

Służebność gruntowa, na mocy § 2 ww. przepisu może mieć jedynie na celu zwiększenie użyteczności nieruchomości władnącej lub jej oznaczonej części. Tak więc zakres jej zastosowania jest ograniczony. Natomiast służebność osobista może przysługiwać jedynie osobom fizycznym i jest ograniczona w czasie – wygasa najpóźniej ze śmiercią uprawnionego.

Z powyższego wynika zatem, że forma prawna korzystania z nieruchomości w postaci służebności nie zapewnia wymaganych aktualnie przez uczestników rynku nieruchomości możliwości korzystania z przestrzeni nad lub pod powierzchnią nieruchomości przez osobę nie będącą właścicielem tej nieruchomości.

Pewnych możliwości wykorzystania cudzej nieruchomości w celu wybudowania budynku lub obiektu budowlanego dostarczają umowy dzierżawy, najmu oraz inne umowy, w których strony przewidziały uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Należy jednak przypomnieć, iż wybudowane na podstawie umów zobowiązaniowych budynki i budowle staną się częściami składowymi nieruchomości, na której zostały zrealizowane a zatem przejdą na własność właściciela gruntu. W sytuacjach, gdy nie jest możliwe ustanowienie prawa własności bądź prawa użytkowania wieczystego, powstają wprawdzie inwestycje, których podstawą jest umowa zobowiązaniowa (np. na podstawie długoterminowej umowy dzierżawy), jednakże należy zaznaczyć, iż inwestorzy rzadko decydują się na takie rozwiązanie. Przeszkodą dla szerokiego stosowania podobnego rozwiązania jest bowiem ograniczony zakres uprawnień oraz niepewność interesów ekonomicznych inwestora, wynikających ze słabego tytułu prawnego do użytkowanego gruntu.

Ponadto, na tle obowiązujących przepisów prawa pewną alternatywę może stanowić koncesja na roboty budowlane, udzielona na podstawie *ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi*. W ramach ww. umowy koncesjonariusz zobowiązuje się do wykonania przedmiotu koncesji za wynagrodzeniem. Koncesja umożliwia zatem korzystanie z obiektu budowlanego, a także pobieranie pożytków z eksploatacji obiektu powstałego w oparciu o tę umowę. W swej najbardziej upowszechnionej formie umowa koncesji zawierana jest do celów realizacji infrastruktury technicznej, gdzie najczęściej w roli koncesjodawcy występuje Skarb Państwa. Jednakże charakter umowy o koncesji na roboty budowlane nie gwarantuje koncesjonariuszowi możliwości ustanowienia zabezpieczenia

kredytu bankowego na przedmiocie robót budowlanych. Dla banków kredytujących inwestycje nie stanowi to dostatecznego zabezpieczenia kredytu bankowego.

Jak wykazano powyżej, obecnie obowiązujące przepisy nie nadążają za potrzebami podmiotów uczestniczących w realizacji zamierzeń infrastrukturalnych, a tym samym stanowią poważną barierę dla wielu inwestycji. Zatem, w opinii resortu infrastruktury, zachodzi konieczność uelastycznienia systemu prawa. Najprostszym rozwiązaniem wydaje się tu wprowadzenie nowego rodzaju nieruchomości – budynku bądź budowli zrealizowanej nad lub pod powierzchnią gruntu, nie związanej bezpośrednio pod względem gospodarczym z tą nieruchomością gruntową.

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

Celem projektowanej regulacji jest wprowadzenie do systemu obowiązującego prawa, nowej formy władania obiektem budowlanym – na zasadzie odrębnej własności budynku lub budowli. Stworzona zatem zostanie możliwość ustanawiania odrębnej własności obiektów budowlanych usytuowanych nad lub pod powierzchnią nieruchomości. Tylko takie rozwiązanie oparte na własności obiektu budowlanego stwarza szanse na rozwój rynku nieruchomości, w tym rozwój budownictwa w centrach miast, które do tej pory ze względu na dopuszczalność prawną wyłącznie konwencjonalnej zabudowy uznawane były za tereny całkowicie zurbanizowane i architektonicznie niemożliwe do dalszego zagospodarowania.

Obecnie obowiązujące przepisy prawa rzeczowego nie nadążają bowiem za zmianami stosunków gospodarczych i współczesnymi potrzebami gospodarczymi. Ten niedostatek wynika z 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*). W związku z tym powstają trudności z ustaleniem stanu prawnego obiektów budowlanych, zrealizowanych nad lub pod powierzchnią gruntu, w sytuacji gdy realizujący inwestycję nie jest właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym jednej lub więcej nieruchomości, zajętych pod inwestycję.

Podjęwszy próbę rozwiązania ww. problemów resort infrastruktury proponuje wprowadzenie zmian w systemie praw rzeczowych, poprzez dodanie nowej kategorii obiektów, mogących stanowić odrębną nieruchomość. Celem proponowanej regulacji jest umożliwienie ustanawiania odrębnej własności budynków bądź budowli, zrealizowanych nad lub pod powierzchnią gruntu, nie związanego bezpośrednio pod względem gospodarczym z tą nieruchomością gruntową. Przy tym istotną przesłanką wyodrębnienia takiej nieruchomości jest fakt, iż nie pozbawia ona właściciela praw do gruntu i nie wyklucza możliwości korzystania z niego. Rozwiązanie takie wydaje się być korzystne dla obu podmiotów. Realizacja takiej inwestycji nie pozbawi właściciela lub użytkownika wieczystego gruntu możliwości korzystania z nieruchomości, a ustanowienie odpłatnie odrębnej własności obiektu budowlanego mogłoby dla niego stanowić dodatkowe źródło dochodów. Natomiast inwestor, uzyskując silny tytuł prawny do budowanego obiektu, zyskuje większą swobodę w dysponowaniu obiektem, również w sferze ekonomicznej (na przykład obiekt budowlany będący przedmiotem odrębnej własności, mógłby stanowić zabezpieczenie hipoteczne). Resort infrastruktury przewiduje, iż konstrukcja zawarta w proponowanej regulacji przyczyni się m. in. do rozwoju i modernizacji infrastruktury transportu publicznego w kraju a także pozwoli stworzyć nowe, atrakcyjne lokalizacje dla inwestycji komercyjnych.

5. Alternatywne środki osiągnięcia celów ustawy o odrębnej własności obiektów budowlanych.

Rozpatrując kwestie alternatywnych środków, które służyłyby osiągnięciu zamierzonego celu jakim jest stworzenie nowej formy władania nieruchomością na zasadzie prawa odrębnej własności do obiektów budowlanych, należy rozpatrywać możliwość

nowelizacji ustawy Kodeks cywilny przez wprowadzenie nowego ograniczonego praw rzeczowego lub gruntowną nowelizację ustawy Prawo budowlane. Oba rozwiązania wymagałyby nowelizacji ustaw związanych systemowo, zatem stworzenie nowej regulacji jest rozwiązaniem lepszym pod względem techniki prawodawczej, ekonomiki finansowej aktu prawnego i konsekwencji ewentualnego problemu złej legislacji.

Ponadto rozważając alternatywne środki osiągnięcia celów projektowanej ustawy należy mieć na względzie treść § 84 rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100 poz. 908), który stanowi: *„Jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcje lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy.”*.

6. Podmioty na które będzie oddziaływała ustawa o odrębnej własności obiektów budowlanych.

Projektowana regulacja oddziałuje bezpośrednio na podmioty, które będą mogły ustanowić na nieruchomościach własnych lub nieruchomościach oddanych lub użytkowanych wieczyście, prawo odrębnej własności obiektów budowlanych. Projektowana regulacja będzie mieć szczególne znaczenie dla projektów infrastrukturalnych realizowanych przez sektor jednostek samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców z rynku inwestycji budowlanych. Tym samym do podmiotów dotkniętych regulacją zaliczymy:

- a) właścicieli nieruchomości – osoby fizyczne, prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej,
- b) użytkowników wieczystych nieruchomości,
- c) jednostki samorządu terytorialnego,
- d) Polskie Koleje Państwowe S.A. i Polskie Linie Kolejowe S.A.

7. Skutki finansowe projektowanej ustawy oraz źródła ich pokrycia.

Projektowana regulacja będzie miała wpływ na sektor finansów publicznych.

7.1. Skutki finansowe dla budżetu państwa.

Wejście projektowanej regulacji będzie wiązało się z koniecznością dokonania zmian w informatycznym systemie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych. Według informacji Ministerstwa Sprawiedliwości zmiany te będą istotne, ponieważ modyfikacji będą wymagały wszystkie podsystemy tego systemu, jak również struktury Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych. Według wstępnych oszacowań koszt ww. zmian będzie oscylował w granicach 700 tysięcy złotych. Środki na pokrycie kosztów związanych z wprowadzeniem ww. regulacji w życie pochodzą będą z budżetu państwa. Jednakże zważywszy na fakt, że ujawnienie treści prawa odrębnej własności obiektów budowlanych, jego zmiana, obciążenie, przeniesienie jak i wykreślenie będą czynnościami odpłatnymi, podobnie jak to ma miejsce przy czynnościach związanych z hipoteką, to należy ocenić regulację jako dochodową w długim okresie. Zmiana systemu informatycznego wprowadzona na potrzeby związane z nowym prawem własności będzie wymagała jednorazowego nakładu finansowego, natomiast opłaty wynikające z ustanowienia odrębnej własności obiektu budowlanego mają charakter powtarzalny z każdą czynnością prawną.

7.2. Skutki finansowe dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Wejście w życie projektowanej regulacji wywoła pozytywne efekty finansowe dla gmin. Doprowadzi również do podniesienia współczynnika zurbanizowania terenów

miejskich, co przybliży Polskę w kierunku średniej europejskiej. Należy zauważyć, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują prawa właścicielskie w odniesieniu do licznych nieruchomości, które do tej pory ze względu na ograniczenia prawne były postrzegane jako nieatrakcyjne inwestycyjnie (brak możliwości ustanowienia silnego prawa na rzecz inwestora i wynikające z tego faktu konsekwencje). Regulacja umożliwi jednostkom samorządu terytorialnego wprowadzenie do obrotu wielu nieruchomości, które dotychczas nie były zagospodarowane, dzięki czemu wzrosną wpływy do ich budżetów. Elementem zasługującym na wyróżnienie jest fakt, że projektowana regulacja wywołuje przychód po stronie jednostek samorządu terytorialnego, bez ponoszenia kosztów. Biorąc pod uwagę wymienione powyżej okoliczności należy jeszcze raz podkreślić pozytywny efekt ekonomiczny planowanej regulacji dla sektora samorządowego w Polsce.

8. Podmiotowy i przedmiotowy zakres ustawy o odrębnej własności obiektów budowlanych.

W zakresie podmiotowym projektowana regulacja obejmuje szeroki krąg właścicieli i użytkowników nieruchomości, które mogą być wykorzystane do realizacji inwestycji usytuowanych nad lub pod powierzchnią tych nieruchomości. W zakresie przedmiotowym projektowana regulacja wprowadza nową formę władania obiektem budowlanym – odrębną własność budynku lub budowli.

9. Kwestie związane z przepisami merytorycznymi.

W zakresie zamierzonej regulacji, można zaproponować stworzenie przepisów merytorycznych w oparciu o następujące sugerowane rozwiązania:

9.1. Zakres regulacji.

- 1) Ustawa powinna regulować odrębną własność obiektów budowlanych, w tym w szczególności sposób jej ustanawiania.
- 2) Przez budynki stanowiące odrębny od gruntu przedmiot własności w rozumieniu art. 46 Kodeksu cywilnego, powinno rozumieć się również obiekty budowlane, o których mowa w projektowanej ustawie.
- 3) W zakresie nie uregulowanym treścią projektowanej ustawy do odrębnej własności obiektów budowlanych powinno stosować się odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego.

Uzasadnienie: projektowane przepisy powinny mieć zastosowanie do spraw z zakresu odrębnej własności obiektów budowlanych, w tym w szczególności sposobu jej ustanawiania. Przepisy powinny wprowadzać do obowiązującego systemu prawa nową formę własności obiektów budowlanych szczególnego rodzaju tzn. znajdujących się nad lub pod powierzchnią gruntu. Intencją jest odniesienie regulacji wyłącznie do obiektów wznoszonych nad i pod powierzchnią, co wyłącza zastosowanie przepisów projektowanej ustawy do obiektów posadowionych bezpośrednio na gruncie. Powinno się zatem zdefiniować w projekcie obiekty budowlane, które mogą stanowić odrębną nieruchomość, w rozumieniu art. 46 Kodeksu cywilnego. Należy jednocześnie zaproponować normę, zgodnie z którą w kwestiach nieuregulowanych niniejszą ustawą do odrębnej własności obiektów budowlanych znajdują zastosowanie odpowiednie przepisy kodeksu cywilnego. Uregulowanie to znajdzie odpowiednie odzwierciedlenie w czynnościach prawnych związanych z prawem odrębnej własności obiektów budowlanych. Wpłynie to na obowiązek przeniesienia tegoż prawa w drodze aktu notarialnego, co wynika z treści art. 158 Kodeksu cywilnego. Zasada zgodnie z

którą notariusz jako osoba wykonująca zawód zaufania publicznego, dokonuje czynności prawnej w formie aktu notarialnego, przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa obrotu prawnego prawem odrębnej własności obiektów budowlanych. Odrębna własność obiektów budowlanych to nowa forma zagospodarowania nieruchomości atrakcyjnych inwestycyjnie i możliwych technicznie do zabudowy, jednakże ze względu na tradycyjne pojmowanie nieruchomości, przywiązanie do zasady (...) i istniejące dotychczas ograniczenia prawne, niewykorzystanych gospodarczo. Należy podkreślić, że projektowana ustawa i wprowadzona jej treścią nowa forma prawa własności, nie stoi w kolizji z projektem Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego opracowującej projekt w zakresie prawa zabudowy. Ustawy te wzajemnie się nie wykluczają, a ich regulacje dotyczą podobnych, ale innych materii. Ponadto należy wskazać, że odesłanie do stosowania odpowiednich przepisów ustawy Kodeks cywilny będzie w szczególności dotyczyć przepisów regulujących kwestie związane z prawem własności nieruchomości i wynikającymi z tego prawa obowiązkami i uprawnieniami, takimi jak choćby ochrona własności.

9.2. Przedmiotowy zakres regulacji - definicja obiektu budowlanego.

1. Przedmiotem odrębnej własności obiektów budowlanych mogą być w szczególności: obiekty budowlane lub urządzenia budowlane wznoszone nad lub pod drogami publicznymi, liniami kolejowymi, wodami płynącymi, w tym budynki, budowle, tunele, wiadukty, mosty, parkingi nadziemne i podziemne.
2. Obiekty budowlane będące przedmiotem odrębnej własności, nie mogą uniemożliwiać korzystania z nieruchomości gruntowej, nad lub pod powierzchnią której są wzniesione, zgodnie z jej przeznaczeniem i dotychczasowym sposobem korzystania.
3. Obiekty budowlane, dla których ustanowiono prawo odrębnej własności nie stanowią części składowej nieruchomości, w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego.
4. Spełnienie wymagań w zakresie potwierdzenia technicznej odrębności obiektu budowlanego, o którym mowa w pkt. 1 i 2 stwierdza właściwy organ administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w drodze zaświadczenia.
5. Organem właściwym do wydania pozwolenia budowlanego w zakresie inwestycji mających za przedmiot obiekty budowlane o charakterze odrębnej własności jest wojewoda.
6. Ostateczne pozwolenie budowlane stanowi promesę potwierdzającą wymogi technicznej odrębności obiektu budowlanego, których spełnienie kwalifikuje obiekt jako możliwy przedmiot odrębnej własności w myśl przepisów niniejszej ustawy.

Uzasadnienie: Należy wprowadzić katalog obiektów budowlanych, które mogą być przedmiotem odrębnej własności. Katalog ten ma charakter otwarty, na co wyraźnie wskazuje użycie w treści przepisu zwrotu „w szczególności”. Nie mamy tu do czynienia z enumeratywnym wyliczeniem dopuszczalnych przepisami ustawy obiektów budowlanych o charakterze odrębnej własności. Jednakże projektowana ustawa wskazuje na pewne typy obiektów budowlanych lub na urządzenia budowlane, które zostaną włączone do treści projektowanej regulacji. Zaliczymy do nich obiekty budowlane lub urządzenia budowlane wznoszone nad lub pod drogami publicznymi, liniami kolejowymi, wodami płynącymi, w tym budynki, budowle, tunele, wiadukty, mosty, parkingi nadziemne i podziemne. Jednocześnie należy wprowadzić wyraźny i bezwzględnie obowiązujący zapis, że obiekt budowlany będący przedmiotem odrębnej własności nie może doprowadzić do tego, że niemożliwym stałoby się użytkowanie nieruchomości gruntowej zgodnie z jej pierwotnym przeznaczeniem. Należy wprowadzić wyraźny zapis, że obiekty budowlane dla których ustanowiono prawo odrębnej własności nie stanowią części składowej gruntu. W ujęciu cywilistycznym oznacza to, że wszelkie czynności prawne wykonywane w stosunku do gruntu, jak np. zbycie gruntu, obciążenie gruntu, egzekucja komornicza, nie odnoszą skutku prawnego w stosunku do obiektów budowlanych. Należy zawrzeć również upoważnienie dla

właściwego miejscowo wojewody do wydania pozwolenia na budowę obiektu. Pozwolenie będzie zawierało jednocześnie potwierdzenie technicznej odrębności obiektów budowlanych. Ustanowienie wojewody jako organu upoważnionego do wydawania pozwolenia ma na celu zapewnienie szybkości postępowania administracyjnego, przeniesienie go na wyższy szczebel administracyjny. Ponadto wojewoda jako organ upoważniony do wydawania pozwoleń wg. tzw. spec. ustaw jest organem najbardziej odpowiednim do wydawania pozwoleń budowlanych w tym zakresie. Potwierdzenie technicznej odrębności będzie stanowiło już podstawę dla banków do zabezpieczenia kredytu bankowego, choćby przez cesję praw z umowy przedwstępnej i pozwolenia budowlanego. Ponadto będzie to uprawniało do zabezpieczenia interesu banku kredytującego poprzez instytucję zastawu na prawach.

Ponadto, należy podkreślić, że przepisy projektowanej ustawy znajdą zastosowanie do obiektów już istniejących i możliwości ustanowienia dla tych obiektów odrębnej własności obiektu budowlanego, pod warunkiem spełnienia kryterium odrębności technicznej obiektu budowlanego. Potwierdzenie takie będzie następowało na zasadach takich jak w przypadku obiektów budowlanych nowobudowanych.

9.3. Podmiotowy zakres regulacji.

1. Właściciel nieruchomości lub użytkownik wieczysty nieruchomości gruntowej może ustanowić odrębną własność obiektów budowlanych, z zastrzeżeniem pkt 2 i 3.
2. Ustanowienie odrębnej własności obiektów budowlanych przez użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej wymaga zgody właściciela tej nieruchomości, wyrażonej w formie aktu notarialnego.
3. Jeżeli odrębna własność obiektów budowlanych jest ustanawiana w granicach więcej niż jednej nieruchomości, do zawarcia umowy potrzebna jest zgoda wszystkich właścicieli lub użytkowników wieczystych tych nieruchomości.
4. W braku zgody, o której mowa w pkt 2 i 3, użytkownik wieczysty może żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy stron.

Uzasadnienie: Należy określić krąg podmiotowy osób upoważnionych do ustanowienia odrębnej własności obiektu budowlanego. Proponuje się, aby byli to właściciel nieruchomości oraz użytkownik wieczysty nieruchomości. Prawo własności i użytkowanie wieczyste to dwa najsilniejsze prawa rzeczowe w polskim systemie prawnym w odniesieniu do nieruchomości. Zważywszy na to, że realizacja przedsięwzięcia budowlanego, bo za takie należy uznać wybudowanie obiektu budowlanego, będzie najczęściej niosła ze sobą konieczność finansowania ze źródeł zewnętrznych (na przykład w formie kredytu bankowego), podmioty prefinansujące będą domagały się twardego zabezpieczenia w postaci np. wpisu obciążenia hipotecznego. Wpisu takiego może dokonać właściciel lub użytkownik. Do kręgu podmiotów uprawnionych do ustanawiania prawa odrębnej własności obiektów budowlanych nie zostali włączeni dzierżawcy, najemcy, użytkownicy nieruchomości i inne podmioty posiadające tytuł prawny do korzystania z nieruchomości różny od prawa własności lub wieczystego użytkowania. Należy wprowadzić bezwzględny warunek uzyskania zgody przez użytkownika wieczystego od właściciela nieruchomości do ustanowienia odrębnej własności obiektu budowlanego. Takie uregulowanie ma na celu prewencyjne zapobieżenie możliwym sporom sądowym co do sposobu rozliczenia inwestycji i ograniczenia ekonomicznego wykorzystania prawa własności po okresie wieczystego użytkowania. Forma aktu notarialnego w której zawarta będzie zgoda właściciela dla użytkownika na ustanowienie odrębnej własności obiektu budowlanego ma na celu zwiększenie pewności obrotu gospodarczego, a także wyeliminowanie jakichkolwiek nieporozumień na etapie przedinwestycyjnym. W przypadku, gdyby właściciel nieruchomości oddanej w wieczyste użytkowanie nie wyrażał zgody na ustanowienie odrębnej własności obiektu budowlanego w obrębie nieruchomości oddanej w wieczyste użytkowanie, użytkownik będzie mógł domagać się tego na drodze sądowej. Ponadto należy uregulować sytuację, gdy odrębna własność obiektu budowlanego musi być

ustanowiona nad nieruchomościami stanowiącymi różne działki ewidencyjne. W tym przypadku niezbędna będzie zgoda wszystkich podmiotów – właścicieli i użytkowników wieczystych na ustanowienie odrębnej własności obiektu budowlanego w obrębie ich działki nieruchomości.

9.4. Sposób ustanawiania prawa odrębnej własności budynków i budowli.

1. Ustanowienie odrębnej własności obiektów budowlanych powinno następować w drodze:
 - 1) umowy zawartej w formie aktu notarialnego, albo
 - 2) decyzji administracyjnej, w określonych przypadkach. (spec-ustawy)
2. Ustanowienie i przeniesienie odrębnej własności obiektów budowlanych wymaga wpisu w księdze wieczystej.
3. Do ustanowienia odrębnej własności obiektu budowlanego konieczne jest potwierdzenie przez organ spełnienia wymogów technicznej odrębności obiektu budowlanego.

Uzasadnienie: Należy zaproponować dwie drogi ustanowienia odrębnej własności obiektów budowlanych. W pierwszej do ustanowienia odrębnej własności dochodzić będzie w drodze cywilnoprawnej przez zawarcie stosownej umowy o charakterze obligacyjnym. Umowa musi być zawarta w formie aktu notarialnego, pod rygorem nieważności. W treści umowy właściciel nieruchomości lub użytkownik wieczysty będzie się zobowiązywał, że ustawi na rzecz inwestora odrębną własność obiektu budowlanego, po jego wybudowaniu, o ile potwierdzone zostanie spełnienie określonych kryteriów odrębności technicznej obiektu budowlanego. Drugi dopuszczalny wariant to ustanowienie odrębnej własności obiektu budowlanego drogą decyzji administracyjnej. Jednakże ten sposób ustanawiania będzie obejmował tylko i wyłącznie 4 przypadki, na co wyraźnie przepis wskazuje. W drodze decyzji administracyjnej odrębna własność obiektu budowlanego zostanie ustanowiona wtedy, gdy będzie to dotyczyło inwestycji w zakresie dróg publicznych, gdy będzie to miało związek np. z inwestycjami w ramach EURO 2012, gdy będzie związane z inwestycjami kolejowymi lub inwestycjami w zakresie lotnisk użytku publicznego. Ponadto proponuje się wprowadzenie zapisu, że ustanowienie i przeniesienie odrębnej własności obiektu budowlanego, wymaga bezwzględnego ujawnienia w księdze wieczystej prowadzonej dla działki nieruchomości. Ujawnieniu w księdze wieczystej będzie podlegać także fakt zawarcia umowy zobowiązującej do ustanowienia odrębnej własności obiektu budowlanego do momentu ustanowienia odrębnej własności. Wpłyne to na bezpieczeństwo prowadzonej inwestycji. Natomiast samo ustanowienie będzie wymagało bezwzględnego ujawnienia w księdze wieczystej. Uzyskane przez inwestora pozwolenie budowlane jest promesą potwierdzającą techniczną odrębność projektowanego obiektu budowlanego. Wojewoda po wydaniu pozwolenia budowlanego będącego jednocześnie promesą potwierdzającą warunki technicznej odrębności nie może odmówić odbioru obiektu do użytkowania, jeżeli obiekt zostanie wzniesiony zgodnie z przedłożonym wcześniej projektem budowlanym. Ponadto promesa przy uwzględnieniu możliwości przenoszalności prawa do inwestycji, ma dać bezpieczeństwo podmiotowi, który zdecyduje się odkupić projekt, że promesa jest wydana dla danego projektu i jest związana z przedsięwzięciem, a nie osobą inwestora.

9.4. Użytkowanie obiektu budowlanego

1. Do użytkowania obiektu budowlanego, który spełnia wymogi technicznej odrębności, można przystąpić po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji.

2. Wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego przeprowadza obowiązkową kontrolę przed upływem 14 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1. O terminie obowiązkowej kontroli organ zawiadamia inwestora w terminie 7 dni od dnia zawiadomienia.
3. Inwestor jest obowiązany uczestniczyć w obowiązkowej kontroli w wyznaczonym terminie.
4. Do obowiązkowej kontroli, o której mowa w ust. 2, stosuje się odpowiednio art. 59a i 59c-59g ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.).
5. Niezgłoszenie sprzeciwu w terminie, o którym mowa w art. 4a ust. 1, traktuje się jako potwierdzenie spełnienia wymogów technicznej odrębności obiektu budowlanego.
6. Inwestor może wystąpić do wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego o wydanie zaświadczenia o niewniesieniu sprzeciwu do zawiadomienia o zakończeniu budowy i potwierdzeniu spełnienia wymogów technicznej odrębności obiektu budowlanego.

Uzasadnienie: inwestor po zakończeniu procesu budowlanego będzie miał prawo do przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego w terminie 21 dni od zakończenia procesu budowlanego i pod warunkiem, że inspektor nadzoru budowlanego nie zgłosi sprzeciwu. Ponadto do kontroli znajdują zastosowanie odpowiednie przepisy prawa budowlanego, dzięki czemu inwestorzy nie staną przed koniecznością poznawania nowej procedury. Ponadto inwestor może wystąpić do wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego o wydanie zaświadczenia o niewniesieniu sprzeciwu do zawiadomienia o zakończeniu budowy i potwierdzeniu spełnienia wymogów technicznej odrębności obiektu budowlanego. Zakończenie tego etapu umożliwi inwestorowi przejście do następnego etapu, którym będzie ustanowienie przed notariuszem odrębnej własności obiektu budowlanego.

9.5. Treść umowy o ustanowienie odrębnej własności.

1. Umowa o ustanowienie odrębnej własności obiektów budowlanych powinna określać w szczególności:

- 1) oznaczenie, powierzchnię i przeznaczenie nieruchomości, w granicach której ustanawiana jest odrębna własność obiektów budowlanych;
- 2) powierzchnię, opis usytuowania i przeznaczenie obiektu budowlanego oraz obowiązek jego utrzymywania w należytym stanie;
- 3) sposób korzystania z nieruchomości, w granicach której ustanawiana jest odrębna własność, w tym w szczególności ustanowienie służebności niezbędnych dla prawidłowego korzystania z obiektu budowlanego, będącego przedmiotem odrębnej własności.

2. Do umowy o ustanowieniu odrębnej własności obiektów budowlanych należy załączyć zaświadczenie, o którym mowa w art. 4b ust. 2.

Uzasadnienie: Umowa o ustanowieniu prawa powinna w szczególności określać oznaczenie, powierzchnię i przeznaczenie nieruchomości, w granicach której ustanawiana jest odrębna własność obiektów budowlanych; powierzchnię, opis usytuowania i przeznaczenie obiektu budowlanego oraz obowiązek jego utrzymywania w należytym stanie. Ponadto strony powinny określić sposób korzystania z nieruchomości, w granicach której ustanawiana jest odrębna własność, w tym w szczególności ustanowienie służebności niezbędnych dla prawidłowego korzystania z obiektu budowlanego, będącego przedmiotem odrębnej własności.

9.6. Umowa zobowiązująca.

1. Odrębna własność obiektów budowlanych powinna powstawać także w wykonaniu umowy zobowiązującej do ustanowienia odrębnej własności obiektów budowlanych, zawartej pomiędzy właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości gruntowej, a osobą, która zamierza wybudować obiekt budowlany, po wybudowaniu obiektu budowlanego.
2. Do ważności umowy zobowiązującej, o której mowa w ust. 1, niezbędne powinno być uzyskanie pozwolenia na budowę.
3. Umowę zobowiązującą, o której mowa w ust. 1, zawiera się na okres nie dłuższy niż 5 lat.
4. Umowa zobowiązująca, o której mowa w ust. 1 jest dokumentem potwierdzającym prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, w rozumieniu przepisów prawa budowlanego.
5. Roszczenie o ustanowienie odrębnej własności obiektu budowlanego, wynikające z umowy zobowiązującej, o której mowa w ust. 1 podlega ujawnieniu w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości.
6. Wykonanie zobowiązania wynikającego z umowy, o której mowa w ust. 1, następuje nie później niż w terminie 21 dni od uzyskania potwierdzenia spełnienia wymogów technicznej odrębności obiektu budowlanego i wymaga zawarcia umowy o ustanowieniu odrębnej własności obiektów budowlanych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1.
7. W razie wykonywania postanowień umowy, o której mowa w ust. 1, w sposób sprzeczny z umową, sąd na wniosek właściciela nieruchomości albo użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej może rozwiązać umowę zobowiązującą do ustanowienia prawa odrębnej własności obiektów budowlanych.

Uzasadnienie: Należy dopuścić ustanawianie odrębnej własności obiektów w wykonaniu umowy zobowiązującej. Celem regulacji jest określenie wzajemnych relacji pomiędzy właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości z jednej strony, a podmiotem, który taki obiekt chce wybudować. Zawarcie stosownej umowy zobowiązującej jest dokumentem potwierdzającym prawo do nieruchomości na cele budowlane. Umowa ta ma charakter warunkowy, a jej ziszczenie się będzie możliwe pod warunkiem uzyskania pozwolenia budowlanego. Maksymalny okres związania się stron umową zobowiązującą wynosi 5 lat. Należy wprowadzić zapis o możliwości ujawnienia roszczenia o ustanowienie odrębnej własności obiektu budowlanego w księdze wieczystej. Do wykonania zobowiązania polegającego na ustanowieniu odrębnej własności obiektu budowlanego musi dojść w ciągu 21 dni od daty, w której decyzja o której mowa w art. 59 prawa budowlanego stała się ostateczna. Tym samym uprawnionemu z umowy zobowiązującej przysługuje roszczenie o ustanowienie odrębnej własności obiektu budowlanego. W projektowanej regulacji należy wprowadzić zapis zabezpieczający właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, którzy w przypadku wykonywania postanowień umowy zobowiązującej w sposób sprzeczny z umową mogą rozwiązać umowę zobowiązującą do ustanowienia odrębnej własności obiektu budowlanego.

9.7. Zmiany w przepisach obowiązujących.

Projektowana ustawa spowoduje konieczność zmian w obowiązujących przepisach prawa, a to ze względu na charakter inwestycji budowlanych jakie są związane z przedmiotową regulacją. Projektowana ustawa wymusi wprowadzenie zmian do następujących regulacji prawnych:

- 1) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261 poz. 2603 z późn. zm.),

- 2) ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. 2003 r. Nr 80 poz. 721
- 3) ustawie z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2010 r., Nr 26, poz. 133)
- 4) ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. 2007 r., Nr 16, poz. 94, z późn. zm.)
- 5) ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego lotniskach użyteczności publicznej (Dz. U. z 2009 r., Nr 42, poz. 340 z późn. zm.)

Wprowadzenie stosownych zapisów do tzw. spec-ustaw ułatwi realizację obiektów komplementarnych jak na przykład tunele, czy wiadukty, w stosunku do infrastruktury drogowej, lotnisk, stadionów jako głównej inwestycji. Wkomponowanie projektowanych przepisów do ustaw pozwoli na zachowanie reguł jasności i przejrzystości prawa. Komplementarność obiektów stanowi o tym, że mogą być traktowane jako odrębny od gruntu przedmiot własności, a ponadto nie zmieniają pierwotnego wykorzystania i przeznaczenia gruntów, choćby były wznoszone jednocześnie.

10. Przewidywany termin wejścia ustawy w życie.

Przy przyjęciu założenia, że ustawa zostanie uchwalona w ostatnim kwartale 2010 r., proponuje się, aby ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2011 r. Założony okres *vacatio legis* jest odpowiedni dla proponowanego rozwiązania i pozwoli w sposób możliwie optymalny zapoznać się z nową regulacją. W przypadku jednak, jeżeli data uchwalenia ustawy przesunęłaby się w czasie, to nie stworzy to zagrożenia nieodwracalnych szkód lub naruszenia ważnych celów ekonomiczno-społecznych. Należy zauważyć, że brak unormowań w tym zakresie nie powoduje w chwili obecnej zagrożenia pod względem pozwu o opieszałość Państwa w zakresie wydawania aktów prawnych.

11. Ocena skutków regulacji.

1. Cel wprowadzenia ustawy.

Celem projektowanej regulacji jest wprowadzenie do systemu prawa nowej formy własności obiektów budowlanych – odrębnej własności obiektów budowlanych.

2. Podmioty na które oddziałuje regulacja prawna.

Projektowana regulacja prawna oddziałuje bezpośrednio na podmioty mogące ustanowić na nieruchomościach własnych lub nieruchomościach oddanych lub użytkowanych wieczyście, prawo odrębnej własności obiektów budowlanych. Projektowana regulacja będzie mieć szczególne znaczenie dla projektów infrastrukturalnych realizowanych przez sektor jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców z rynku inwestycji budowlanych.

3. Zakres konsultacji społecznych.

W dniu 28 lipca 2009 r. Ministerstwo Infrastruktury zwróciło się do wojewodów, marszałków województw oraz innych podmiotów (wyszczególnionych w rozdzielniku, załączonym do niniejszego opracowania), z prośbą o przekazanie informacji niezbędnych do sporządzenia oceny przewidywalnych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych ustawy umożliwiającej ustanawianie odrębnej własności obiektów budowlanych, niezwiązanych gospodarczo z gruntem, na którym zostały posadowione, w terminie do dnia 31 sierpnia 2009 r. W odpowiedzi Ministerstwo uzyskało szacunkowe dane, dotyczące rodzaju i liczby obiektów, które mogłyby stanowić przedmiot proponowanej regulacji, jak również informacje

na temat podmiotów, które będą mogły skorzystać z ww. ustawy, a także uwagi dotyczące wstępnych założeń tej ustawy.

Wśród obiektów, które mogłyby stanowić przedmiot proponowanej regulacji wskazywano najczęściej mosty, estakady, przejścia podziemne pod drogami, kładki dla pieszych, zlokalizowanych głównie w okolicach torowisk PKP. Wskazywane były także parkingi podziemne, tunele oraz zabudowa mieszkaniowa bądź usługowa w tzw. przeswitach. Niektórzy respondenci wskazywali również na obiekty takie jak: przepusty, węzły komunikacyjne, sieci i urządzenia przesyłowe.

Jako podmioty, które mogłyby skorzystać z ww. regulacji, wskazywano najczęściej jednostki samorządu terytorialnego, oddziały GDDKiA, zarządy dróg, spółki PKP, zarządy gospodarki wodnej. Wymieniano także deweloperów, spółdzielnie mieszkaniowe, inwestorów prywatnych.

Ponadto należy wspomnieć, iż w nawiązaniu do wniosków z Konferencji z dnia 25 maja 2009 r. pt. *„Prawo zabudowy, zmiany w prawie użytkowania wieczystego a warunki rozwoju inwestycji”*, w miesiącu czerwcu br., Ministerstwo Infrastruktury przeprowadziło wstępne konsultacje społeczne na temat koncepcji, wyrażonej w ww. założeniach. Opinie wyrażone podczas tych konsultacji zostały omówione odrębnie, w opracowaniu Pana Mirosława Gdesza pt. *„Analiza dotycząca możliwości wprowadzenia do polskiego systemu prawnego rozwiązań prawnych umożliwiających ustanowienie odrębnej własności budynków oraz analizę i ocenę uwag zgłoszonych wobec wstępnych założeń do projektu ustawy o własności obiektów budowlanych”*. Ponieważ proponowana regulacja obejmie swoim zakresem zarówno inwestycje prywatne, jak i publiczne, w uwagach do ww. założeń proponowano, by pozyskiwanie nieruchomości w trybie wskazanym w założeniach mogło odbywać się na zasadach uprzywilejowanych, z uwagi na znaczenie inwestycji celu publicznego dla ogółu społeczeństwa. Szczególne znacznie miałyby to w przypadku inwestycji drogowych. Natomiast w odniesieniu do nieruchomości publicznych, postulowano wprowadzenie domniemania odpłatności ustanowienia ww. prawa, ponieważ jego ustanowienie powodowało obniżenie wartości nieruchomości, na której posadowiono obiekt budowlany. Należy bowiem zwrócić uwagę, że tak przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i ustawy o finansach publicznych wskazują, że gospodarka mieniem publicznym powinna odbywać się zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, w sposób oszczędny i celowy. Jednocześnie proponowano wprowadzenie odpowiednich zmian do ustawy Prawo budowlane, ponieważ z dniem wejścia w życie projektowanej ustawy powstanie nowy tytuł prawny do dysponowania nieruchomością.

4. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych:

Projektowana regulacja będzie miała wpływ budżety jednostek samorządu terytorialnego i budżet państwa. Wpływ ten został omówiony w pkt 6 niniejszych założeń.

Skutki finansowe dla budżetu państwa.

Wejście projektowanej regulacji będzie wiązało się z koniecznością dokonania zmian w informatycznym systemie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych. Według informacji Ministerstwa Sprawiedliwości zmiany te będą istotne, ponieważ modyfikacji będą wymagały wszystkie podsystemy tego systemu, jak również struktury Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych. Według wstępnych oszacowań koszt ww. zmian będzie oscylował w granicach 700 tysięcy złotych. Środki na pokrycie kosztów związanych z wprowadzeniem ww. regulacji w życie pochodzą będą z budżetu państwa. Jednakże zważywszy na fakt, że ujawnienie treści prawa odrębnej własności obiektów budowlanych, jego zmiana, obciążenie, przeniesienie jak i wykreślenie będą czynnościami odpłatnymi, podobnie jak to ma miejsce przy czynnościach związanych z hipoteką, to należy ocenić regulację jako dochodową w długim okresie. Zmiana systemu informatycznego wprowadzona na potrzeby związane z nowym prawem własności będzie wymagała jednorazowego nakładu finansowego, natomiast opłaty

wynikające z ustanowienia odrębnej własności obiektu budowlanego mają charakter powtarzalny z każdą czynnością prawną.

Skutki finansowe dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Wejście w życie projektowanej regulacji wywoła pozytywne efekty finansowe dla gmin. Doprowadzi również do podniesienia współczynnika zurbanizowania terenów miejskich, co przybliży Polskę w kierunku średniej europejskiej. Należy zauważyć, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują prawa właścicielskie w odniesieniu do licznych nieruchomości, które do tej pory ze względu na ograniczenia prawne były postrzegane jako nieatrakcyjne inwestycyjnie (brak możliwości ustanowienia silnego prawa na rzecz inwestora i wynikające z tego faktu konsekwencje). Regulacja umożliwi jednostkom samorządu terytorialnego wprowadzenie do obrotu wielu nieruchomości, które dotychczas nie były zagospodarowane, dzięki czemu wzrosną wpływy do ich budżetów. Elementem zasługującym na wyróżnienie jest fakt, że projektowana regulacja wywołuje przychód po stronie jednostek samorządu terytorialnego, bez ponoszenia kosztów. Biorąc pod uwagę wymienione powyżej okoliczności należy jeszcze raz podkreślić pozytywny efekt ekonomiczny planowanej regulacji dla sektora samorządowego w Polsce.

5. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Projektowana regulacja stwarza nowe możliwości efektywnego inwestowania na terenach dotychczas uważanych za obciążone nadmiernym ryzykiem lub nieatrakcyjne pod względem inwestycyjnym, z powodu braku możliwości uzyskania przez inwestora silnego tytułu prawnego do nieruchomości. W obecnym stanie prawnym istnieje możliwość zawarcia umów obligacyjnych, w drodze których realizowane mogą być realizowane budynki i budowle spełniające kryteria przyjęte w założeniach ustawy. Jednakże, z uwagi na ich ograniczony zakres bądź czas obowiązywania (jak w przypadku umowy dzierżawy), takie rozwiązanie jest postrzegane przez inwestorów jako nieracjonalne i ryzykowne, zwłaszcza z ekonomicznego punktu widzenia. Mając na względzie problemy na rynku papierów typu „subprime” i związane z tym zawirowania ekonomiczne, banki kredytujące inwestycje budowlane bardzo ostrożnie podchodzą do oceny ryzyka kredytowego dla nieruchomości, którym brak silnego prawa inkorporującego w sobie cechy własności. Proponowana regulacja daje inwestorom i bankom kredytującym nowe prawo własności obejmujące swą treścią obiekt budowlany w oderwaniu od prawa własności gruntu. Regulacja wychodzi zatem naprzeciw oczekiwaniom inwestorów, którzy będą mogli wznosić budynki i budowle, które staną się ich własnością, a nie własnością właściciela gruntu. Tym samym projektowana ustawa będzie miała wpływ na konkurencyjność, przedsiębiorczość oraz przepływ inwestycji a także na warunki konkurencji na polskim rynku. Przyjęte regulacje przyczynią się do rozwoju zabudowy centrów miast, umożliwią zwiększenie efektywności wykorzystania powierzchni gruntu, co w dużych miastach jest szczególnie istotne. Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że jednym z pierwszych beneficjentów projektowanej regulacji mogą być jednostki samorządu terytorialnego i podmioty należące do Skarbu Państwa. Przykładem może być spółka Polskie Koleje Państwowe, która dysponuje przestrzenią nad torami nadającą się do zabudowy obiektami budowlanymi stanowiącymi odrębny od gruntu przedmiot własności. Wprowadzenie planowanej regulacji może doprowadzić także do wzrostu konkurencyjności gospodarki przez spadek cen najmu dla biurowych powierzchni komercyjnych. Wynikać to będzie ze zwiększania się podaży powierzchni użytkowych w centrach miast w wyniku budowy obiektów stanowiących odrębny przedmiot własności. Należy zauważyć także, że wprowadzenie regulacji w zakresie odrębnej własności obiektów budowlanych może wywołać pozytywne ruchy na rynku budownictwa. Pojawienie się na rynku nowych powierzchni do zabudowy z silnym prawem rzeczowym w odniesieniu do budynku (odrębna

od gruntu własność, zdolność hipoteczna, przenoszalność) spowoduje zainteresowanie inwestorów i deweloperów nieruchomościami dotąd uznawanymi za „niemożliwe” ze względów prawnych do zabudowy. Wspomniana regulacja to także odpowiedź prawna Państwa Polskiego na oczekiwania płynące z rynku i wpisanie się w pozytywny nurt zmian obserwowany w prawie nieruchomości innych państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego w związku z wdrożeniem projektów 3D.

Projektowana regulacja ma szansę przyczynić się także do intensyfikacji wymiany danych pomiędzy technicznymi ośrodkami naukowymi jak na przykład politechniki, a firmami będącymi odbiorcami ekspertyz na zasadzie B+R. Regulacja może także doprowadzić do transferu technologii i know-how z innych państw Europy Zachodniej, które mają już zrealizowane inwestycje w zakresie odrębnych od gruntu budynków wybudowanych nad lub pod powierzchnią gruntu.

Projektowana ustawa nie będzie miała również większego wpływu na koszty operacyjne oraz prowadzenie działalności przez przedsiębiorców w szczególności zaś na obciążenia administracyjne dla firm.

6. Wpływ regulacji na rynek pracy.

Przewiduje się, że projektowana regulacja będzie miała pozytywny lub neutralny wpływ na rynek pracy. Rozpatrując sytuację na rynku pracy po wejściu w życie projektowanej regulacji, należy ją odnieść do okresu krótkiego następującego bezpośrednio po wprowadzeniu regulacji, jak też okresu długiego. Za okres długi należy uznać perspektywę co najmniej 5 lat od daty wejścia w życie projektowanej ustawy. Podejście takie jest zależne od tego jak szybko rynek „odpowie” bezpośrednimi inwestycjami w oparciu o możliwości stworzone przez proponowaną regulację. W zakresie wpływu na rynek pracy można domniemywać, że w długim okresie może nastąpić zwiększenie liczby zatrudnienia głównie w szeroko pojętym sektorze budowlanym (poczynając od producentów materiałów, skończywszy na jednoosobowych firmach wykończeń wewnątrz) w rejonach, w których na podstawie ustawy o odrębnej własności obiektów budowlanych realizowane będą inwestycje. W krótkim okresie projektowana regulacja pozwoli utrzymać obecne miejsca pracy, gdyż firmy budowlane będą zainteresowane utrzymaniem zatrudnienia na wypadek nowych inwestycji. Projektowana regulacja może przyczynić się także do powstania w obrębie pewnych zawodów jak np. osoby związane z projektowaniem nowych specjalizacji i wyodrębnienia się grupy specjalistów.

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na standardy oraz prawa związane z jakością miejsc pracy.

7. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionów.

Projektowana regulacja będzie mieć pośredni wpływ na rozwój regionów, przejawiający się głównie w poprawieniu jakości komunikacji w związku z wprowadzanymi instytucjami, ułatwiającymi tworzenie szczególnych obiektów infrastrukturalnych. Przewiduje się wzrost atrakcyjności regionów, w których inwestorzy wznosić będą budynki i budowle. Projektowana ustawa może wywierać pozytywny wpływ na wzrost ruchu turystycznego oraz poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego i kolejowego. Jednocześnie stwarza ona nowe możliwości absorpcji środków unijnych w Polsce, przez co dodatkowo będzie wpływać na rozwój regionów.

8. Wpływ regulacji na zdrowie ludzi i środowisko.

Projektowana regulacja jest neutralna dla środowiska i zdrowia ludzi i co do zasady realizacja obiektów budowlanych na jej podstawie będzie wpisywać się w istniejące założenia urbanistyczno-architektoniczne dla poszczególnych obszarów z ich wymogami co do ochrony środowiska i zakresu oddziaływania na otoczenie, a także powierzchni działki czynnej

biologicznie. Tym samym nie można dostrzec negatywnych efektów środowiskowych na obecnym etapie regulacji. Bezpośredni wpływ na zdrowie ludzi i środowisko zostanie szczegółowo, w każdym koniecznym przypadku na podstawie wymogów wynikających z przepisów szczególnych, przebadany na etapie procedowania o pozwolenie budowlane niezbędne dla legalnego rozpoczęcia inwestycji (raport oddziaływania na środowisko).