

STANOWISKO
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 14 stycznia 2011 r.

w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw nie negując uprawnień ustawodawcy do tworzenia kolejnego ograniczonego prawa rzeczowego, przedstawiony projekt ocenia negatywnie z uwagi na uchybienia do których, jako najistotniejszych, wyraża poniższe uwagi:

Przedstawiony projekt dotyczący ograniczonego prawa rzeczowego (prawa zabudowy) nie uwzględnia ograniczeń prawa własności wynikających w szczególności z ustaw określających zakres prawa własności (np. szeroko pojętego prawa geologicznego, górniczego, wodnego, lotniczego).

Projektodawca ograniczając się do urządzeń na i pod powierzchnią ziemi niezasadnie nie uwzględnia urządzeń nad powierzchnią ziemi (np. nadbudowania nad ulicą tzw łączników budynków, łączących budynki lub ich części).

Krajowa Rada Sądownictwa nie podziela zawartej w uzasadnieniu projektu krytyki dotyczącej obecnych regulacji jako niejasnych i nastęrczających trudności interpretacyjnych, w sytuacji gdy projekt umożliwia ustanowienie prawa zabudowy także na nieruchomości gruntowej będącej przedmiotem użytkowania wieczystego, co tworzy wielopiętrową konstrukcję prawną tworzącą kolejne komplikacje. Ustawodawca powinien jednoznacznie przesądzić czy tylko właściciel nieruchomości gruntowej jest uprawniony do ustanowienia tego ograniczonego prawa rzeczowego czy także wieczysty użytkownik (art. 251³§2 oraz 251¹¹), lub każda inna osoba za zgodą właściciela.

Niezależnie od powyższego podkreślić należy, że dokonując zmian w Kodeksie cywilnym projektodawca powinien także dostrzec konsekwencje w zakresie prawa podatkowego – w szczególności odnośnie do obciążeń podatkowych związanych z nieruchomością, a także podatkiem od towarów i usług w zakresie dostaw usług, ewentualnie wyraźnego wyłączenia z opodatkowania.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że ustawa bardzo głęboko wkracza w klasyczne pojęcia i regulacje prawa rzeczowego i dlatego zmiana lub nowa regulacja powinna być dokonana z wielką rozwagą i dokładnością.

Dodanie § 2 do art. 240 Kodeksu cywilnego w sytuacji, w której regulacja taka zawarta jest w art. 33 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest zbędne, gdyż powtarza przepis innej obowiązującej ustawy i nie rozwiązuje istniejących już trudności interpretacyjnych.

Istotne wątpliwości wywołuje także regulacja art. 246 w zestawieniu z art. 251²⁴ – zastrzeżenia wywołuje niejednolity skutek zrzeczenia się i konfuzji (prawidłowa jest regulacja art. 246, a niezasadna art. 251²⁴). Odrębnym zagadnieniem są prawa osób trzecich w wypadku konfuzji.

Projektowany art. 251⁷ KC nie rozwiązuje kolizji pomiędzy zabudowcą a właścicielem. Zawarte w tym przepisie odesłanie jest zbyt szerokie i nieprecyzyjne. Należałoby także odnieść się do relacji pomiędzy prawem zabudowy o charakterze ciągłym (np. tunel) a prawem przesyłu (np. rurociągi, sieć telekomunikacyjna itp.). Ze względu na to, że prawo zabudowy może obciążać więcej niż jedną nieruchomość gruntową (łączone prawo zabudowy) wyłaniają się pytania o możliwość rozszerzania tego prawa na kolejne nieruchomości, np. w razie inwestycji liniowych i granice takiego rozszerzania. Art. 251¹ § 2 nie zawiera np. wymagania, aby to były nieruchomości sąsiednie.

W projektowanym art. 251⁸ § 2 KC zastosowano niedopuszczalną technikę legislacyjną, ponieważ odesłano do przepisów nie uchwalonych, a które, jak wynika z uzasadnienia projektu, może zostaną uchwalone.

Brak przejrzystej normatywnej koncepcji hierarchii praw rzeczowych prowadzi w razie ustanawiania „praw związanych” do „warstwowych” konstrukcji, w których np. budynek jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym, a lokal wyodrębniony w tym budynku, a zatem prawo bardziej szczegółowe, dominuje nad udziałami w wieczystym użytkowaniu gruntu, stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy o własności lokali, gdyż udział w nieruchomości wspólnej jest prawem związanym z lokalem. W dyskusji o przyszłości użytkowania wieczystego tej konstrukcji zarzuca się nadmierną zawilóść zagrażającą funkcjonalności. W rozpatrywanym projekcie konstrukcja prawna jest również, a nawet bardziej skomplikowana: prawo zabudowy będąc prawem rzeczowym ograniczonym obciąża nieruchomość gruntową, ale budynki objęte prawem zabudowy jako prawa związane stanowiące odrębne nieruchomości są prawem związanym z tymże prawem rzeczowym ograniczonym, mimo że same mogą być obciążone odrębnymi prawami rzeczowymi.

Ustawodawca powinien jednoznacznie przesądzić, które z praw (własność gruntu, własność lokalu, użytkowanie wieczyste, prawo zabudowy) jest prawem głównym.

W tej sytuacji Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie ocenia możliwość ustanowienia odrębnego prawa własności lokalu na prawie zabudowy. Pod znakiem zapytania postawić należy także możliwość ustanawiania odrębnego prawa własności lokalu na prawie zabudowy na wieczystym użytkowaniu.

Dotychczas konsekwentnie odrzucana była możliwość oddawania w użytkowanie wieczyste części fizycznie oznaczonej nieruchomości. Stan ten musiałby się zmienić w razie powstania zabudowy w rozumieniu omawianej ustawy. Można wprawdzie spotkać się z argumentacją, że zabudowca korzysta tylko z zabudowy, a nie z gruntu, lecz jest to argument nieprzekonujący. Współistnienie użytkowania wieczystego i prawa zabudowy prowadzi zatem do fizycznego ograniczenia zakresu użytkowania wieczystego i do podziału nieruchomości między te dwa prawa. Projekt pomija te dające się przewidzieć komplikacje, rozpoczynające się od wielości ksiąg wieczystych podważających zasadę jawności materialnej, a nawet formalnej ksiąg (art. 2 i 3 ustawy o księgach wieczystych i hipotece). Jeżeli upatruje się wyjaśnienie wątpliwości w ograniczeniu podstawy prawa zabudowy do nieruchomości gruntowej, to bez odpowiedzi pozostaje pytanie o dopuszczalność ustanowienia prawa zabudowy na udziale we własności nieruchomości, istniejącym ze względu na wyodrębnienie nieruchomości lokalowych w budynku stanowiącym część składową nieruchomości gruntowej.

Przemawia to przeciwko projektowanej zmianie.

Projektodawca przyjął błędne założenie – bezwzględne pierwszeństwo prawa zabudowy w stosunku do uprawnienia wynikającego z art. 12 ustawy o księgach wieczystych i hipotece w zw. z art. 249 KC.

Proponowane rozwiązanie w art. 251¹² projektu przyjmuje prawo pierwszeństwa bez wskazania przekonujących argumentów aksjologicznych lub ekonomicznych pozwalających odstąpić od konstytucyjnych zasad równości wszystkich wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), a pośrednio wpływających na korzystanie z wolności w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej. Nie można oczywiście, podważać samej zasady ustanawiania pierwszeństwa, konieczne jest jednak przedstawienie uzasadnienia dokonanego wyboru. Nie uwzględnia to także w wystarczającym stopniu konsekwencji na etapie postępowania egzekucyjnego i upadłościowego.

Projektodawca nie dostrzega konsekwencji wynikających z regulacji wieczystoksięgowych i koniecznym jest doprowadzenie do zgodności Kodeksu cywilnego z przepisami ustawy o księgach wieczystych i hipotece.

Do art. 251¹⁸ i 251¹⁹ Krajowa Rada Sądownictwa zgłasza zarzut zbędności tych przepisów w zmienianej ustawie. Klauzule *rebus sic stantibus* (art. 357¹ KC) i tzw. waloryzacja sądowa (art. 358¹ § 3 KC) zawierają dostateczne środki prawne umożliwiające dostosowanie skali wzajemnych obowiązków stron do zmian od nich niezależnych. Prawodawca mógłby jedynie rozważyć możliwość złagodzenia w wyjątkowych wypadkach surowości art. 358¹ § 4 KC, ale i w tym wypadku należałoby zalecać szczególną powściągliwość. Praktyka rozumie dostatecznie pojęcie wpisu konstytucyjnego i sposób dokonywania wpisu praw głównych i związanych zgodnie z ustawą o księgach wieczystych i hipotece.

Wątpliwości Rady budzi także 10 letni termin zasiedzenia z art. 251²⁰, który jest zdecydowanie krótszy niż termin zasiedzenia służebności gruntowej, jak też § 2 w zakresie pierwszeństwa które by przysługiwało temu prawu.

Przesłanki wykupu ustawowego i umownego z art. 251²¹ i 251²² sformułowane zostały w sposób nieprecyzyjny mogący budzić problemy interpretacyjne przy ich stosowaniu.

Dopuszczalność przedłużenia prawa zabudowy wynika z art. 251²⁵. Zdanie drugie § 1 wskazuje, że przedłużenie na kolejny okres następuje na podstawie umowy między zabudowcą a właścicielem. Jeżeli interesy stron nie są zgodne wchodzi w rachubę następujące roszczenia:

- uprawnienie właściciela nieruchomości gruntowej o nabycie przez zabudowcę własności zajętej nieruchomości lub jej części. Może ono być z góry wyłączone przez umowę stron, natomiast przeszkodą nie jest spełnienie się przesłanek ustawowego prawa wykupu polegającego na żądaniu od zabudowcy przez właściciela przeniesienia na niego prawa zabudowy za wynagrodzeniem równym wartości tego prawa.

Projekt w art. 251²⁶ § 1 wymaga złożenia oświadczenia właściciela i ustanawia do tej czynności termin końcowy sześciu miesięcy przed terminem wygaśnięcia prawa zabudowy. W § 2 z niezrozumiałych przyczyn powtórzono przesłankę przekroczenia wartości obciążonej nieruchomości gruntowej – wynikającą z § 1, natomiast wątpliwości w tymże § 2 budzi sformułowanie o „spełnieniu przesłanek wykonania ustawowego prawa wykupu”.

W art. 251²⁸ nie uregulowano kwestii realizacji innych niż hipoteka roszczeń wierzycieli, których prawa wygasają wraz z wygaśnięciem prawa zabudowy.

Wobec zgłoszonych uwag dotyczących prawa materialnego Krajowa Rada Sądownictwa nie odnosi się do zmian proceduralnych.

Art. 4 projektu w pkt 1 zakłada nowelizację art. 1 ust. 3 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, mimo iż zmiany wymagać będzie art. 1 ust. 2 ustawy o księgach wieczystych i hipotece z uwagi na to, że do powstania prawa zabudowy potrzebny jest konstytutywny wpis – utworzenie księgi wieczystej.

Art 5 projektu – w nawiązaniu do sformułowanych uwag krytycznych Krajowa Rada Sądownictwa kwestionuje możliwość dokonania takiej zmiany.