

RENATA ŚWIRGOŃ-SKOK (Rzeszów)

## Rzymska *superficies* a prawo zabudowy w projekcie zmian prawa rzeczowego

I. W Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. trwa dyskusja nad celowością utrzymania w systemie prawnym instytucji użytkowania wieczystego. Prawo to zostało wprowadzone ustawą z 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach<sup>1</sup> i zastąpiło wcześniejsze prawnorzeczowe formy korzystania z gruntów publicznych, czyli prawo zabudowy i własność czasową. Użytkowanie wieczyste jest traktowane jako prawo szczególne, zbliżone swoją treścią i funkcją do własności, ale będące prawem na rzeczy cudzej, chociaż nie zaliczanym do kategorii praw ograniczonych. Ten szczególny charakter użytkowania wieczystego sprawił, że dyskusja nad jego przyszłością koncentruje się przede wszystkim wokół zagadnienia celowości jego utrzymania, jak również możliwości jego zastąpienia przez wprowadzenie do kodeksu cywilnego nowej instytucji w postaci prawa zabudowy<sup>2</sup>. Jest to prawo, które pod pewnymi względami byłoby zbliżone do użytkowania wieczystego i mogłoby służyć do realizacji tych samych, a także innych celów ekonomicznych, a w konsekwencji w dalszej perspektywie czasowej miałyby zastąpić użytkowanie wieczyste<sup>3</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie, czy projektowane zasady odnoszące się do prawa zabudowy nawiązują w swej treści do merytorycznych prawideł opracowanych w prawie rzymskim odnośnie do *superficies*. Istotna jest bowiem kwestia, czy poza samą nazwą stanowiącą

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach – tekst jednolity z 1969 r. Dz. U. Nr 22, poz. 159.

<sup>2</sup> Tytuł III księgi drugiej kodeksu cywilnego działu I<sup>1</sup> Prawo zabudowy oraz nowelizacja niektórych dotychczasowych przepisów kodeksu cywilnego.

<sup>3</sup> Zob. szerzej A. Sylwestrzak, *Uwagi o projektowanej regulacji prawa zabudowy*, „Przeгляд Sądowy”, maj 2013, s. 26 i n.; A. Bieranowski, *Prawo zabudowy i ciężary realne w pracach nad projektem kodeksu cywilnego – podstawowe założenia konstrukcyjne*, „Rejent” 2012, nr specjalny, s. 34 i n.; K. Zaradkiewicz, *Podstawowe założenia dotyczące propozycji regulacji prawa zabudowy (Materiał dyskusyjny przygotowany dla Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego)*, „Przeгляд Legislacyjny” 2006, nr 2, s. 55 i n.; G. Bieniek, *W sprawie reformy przepisów Kodeksu cywilnego o podmiotowych prawach rzeczowych*, „Przeгляд Legislacyjny” 1997, nr 3, s. 215 i n.

polskie tłumaczenie terminu *superficies* oraz nawiązaniem w uzasadnieniu projektu do tradycji prawa rzymskiego proponowane zmiany faktycznie nawiązują do zasad stworzonych w prawie rzymskim, ewentualnie w jakim zakresie różnią się od norm tam opracowanych.

II. W prawie rzymskim *superficies*<sup>4</sup>, czyli prawo zabudowy (określane także jako prawo powierzchni oraz prawo budowli), była dziedzicznym i zbywalnym prawem do korzystania ze stojącego na cudzym gruncie budynku, który ze względu na brak odstępstw od zasady *superficies solo cedit* należał zawsze do właściciela gruntu<sup>5</sup>.

Pierwsze znane wzmianki o początkach prawa zabudowy występują w ustawie rolnej (*lex agraria*) z 111 r. p.n.e. Przedmiotem prawa była możliwość korzystania z budynku wzniesionego przez najemcę, za zgodą wynajmującego, na gruncie oddanym w najem. W okresie republiki osobom prywatnym przysługiwało, początkowo niezbywalne, później dziedziczne prawo do zbudowania i korzystania z budynku wzniesionego na gruncie publicznym. Następnie wynajmowane były grunty należące do miasta lub gminy. Była to forma wspierania budownictwa, najczęściej sklepów – *tabernae publicae* (D.18,1,32 Ulpian)<sup>6</sup>.

Uprawniony był zobowiązany do płacenia czynszu (*solarium, pensio, vectigal, merces soli, reditus, canono*)<sup>7</sup>. Początkowo było więc to prawo o cha-

<sup>4</sup> Zob. M. Krasoń, *Ze studiów nad terminologią źródeł prawa rzymskiego w sprawach opłat za superficies*, CPH 1989, t. 41, z. 1, s. 139 i n.; idem, *Rzymski rodowód regulacji dotyczących budowy na cudzym gruncie*, w: *Z dziejów prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, Katowice 1991, s. 7 i n.; idem, *Ochrona superficies*, „Białostockie Studia Prawnicze” 1992, nr 1, s. 53 i n.; idem, *Z badań nad prawami i obowiązkami superficiariusza*, „Białostockie Studia Prawnicze” 1993, nr 2, s. 21 i n. Por. R. Brósz, *Geschichtliche Ausbildung und Wesen der Superficies*, „Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis”, t. 9, Budapest 1968, s. 63 i n.; T. Mayer-Maly, *Problemi della superficies*, „Labeo” 1965, t. 11, s. 78 i n.; F. Pastori, *La superficie nel diritto romano*, Milano 1962, s. 15 i n.; idem, *Prospettiva storica del diritto di superficie*, w: *Studi in memoria di G. Donatuti*, Milano 1973, t. 2, s. 871 i n.; idem, *Superficies e negozio costitutivo*, w: *Studi in onore di B. Biondi*, Milano 1965, t. 2, s. 385 i n.; A. Schmidt, *Das Recht der Superficies*, ZSS 1890, t. 11, s. 121 i n.; S. Sitizia, *Studi di superficie in epoca giustiniana*, Milano 1978, s. 7 i n.; S. Solazzi, *La superficies nel diritto giustiniano*, AG 1954, t. 146, s. 30 i n.; idem, *Sulla superficie come servitù*, SDHI 1947, t. 13, s. 153 oraz 1948, t. 14, s. 72.

<sup>5</sup> R. Świrgoń-Skok, *Nieruchomość i zasady akcesji według prawa rzymskiego*, Rzeszów 2007, s. 123 i n.; idem, *Odstępstwa od zasady superficies solo cedit (uwagi historyczno-prawne)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego”, nr 7, s. 391.

<sup>6</sup> Zob. także P. Świącicka, *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 2011, s. 259 i n.; W. Dajczak, T. Giaro., F. Longchamps de Bérier, *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2009, s. 413 i n.; W. Litewski, *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 2003, s. 241 i n.; K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 2001, s. 303 i n.; R. Sohm, *Instytucje, historia i system rzymskiego prawa prywatnego*, Warszawa 1925, s. 331 i n.; S. Wróblewski., *Zarys Wykładu prawa rzymskiego. Prawo rzeczowe*, Kraków 1919, s. 156 i n.; F. Zoll, *Pandekta czyli nauka rzymskiego prawa prywatnego*, t. 2, Kraków 1898, s. 210 i n.

<sup>7</sup> Kwestie związane z czynszem regulują jeszcze następujące teksty źródłowe: D.20,4,15 Paulus; D.30,39,5 Ulpian; D.43,8,2,17 Ulpian – *solarium*; D.5,3,27 Ulpian; D.6,1,74 Paulus; D.7,1,59

rakterze obligacyjnym, tj. *locatio – conductio rei immobilis*, z tym że przy najmie długoterminowym pretor (D.43,18,1pr Ulpian) zaczął przyznawać najemcy interdykt prohibitoryjny (*interdictum de loco publico fruendo*). W prawie klasycznym zaczęto oddawać w taki najem także budynki wzniesione na gruntach prywatnych. Korzystający z budynku (*superficiarius*) chroniony był w zakresie swojego władztwa za pomocą specjalnego interdyktu – *interdictum de superficibus* (D.6,1,75 Ulpian) oraz skargi *in rem* z formułą *in factum superficiaria* wzorowaną na skardze windykacyjnej. W przypadku wystąpienia z *rei vindicatio* przez właściciela gruntu, na którym wybudowany został budynek, *superficiariuszowi* przysługiwał zarzut procesowy – *exceptio in factum*, a w sytuacji nabycia prawa zabudowy od niewłaściciela przysługiwała skarga publicjańska (D.6,2,12,3 Paulus)<sup>8</sup>.

Zatem *Superficies* traktowana w prawie klasycznym jako długotrwały lub nawet wieczysty najem, czyli stosunek obligacyjny skuteczny tylko wobec wynajmującego, dopiero na podstawie prawa pretorskiego zaczęła przekształcać się w prawo rzeczowe, skuteczne wobec każdej innej osoby. Według konstytucji Juliana z IV w. osoba, która postawiła budynek na gruncie publicznym lub prywatnym ma rzeczowe prawo do korzystania z niego za zapłatą czynszu. W okresie poklasycznym (prawo wulgarne) *superficies* przybrało nawet postać tzw. własności *superficjarnej*, czyli przyjęto koncepcję traktowania osoby, która za zgodą właściciela gruntu na jego gruncie wzniosła budynek dla siebie, jako właściciela tego budynku. Było to więc odejście od zasady *superficies solo cedit*, które w średniowieczu w nawiązaniu do praw germańskich dało podstawę do podziału własności na własność zwierzchnią (*dominium directum*) i własność użytkową (*dominium utile*)<sup>9</sup>.

Jednakże Justynian nie podjął powyższej koncepcji, lecz określił *superficies* jako nowe ograniczone prawo rzeczowe. W swoim ustawodawstwie dotyczącym prawa zabudowy Justynian nawiązywał do rozwiązań klasycznych, gdzie zawsze decydujące znaczenie dla rozwiązania problemu własności budynku postawionego na cudzym gruncie miała zasada *superficies solo cedit*:

D.43,18,2 *Gaius libro vicensimo quinto ad edictum provinciale: Superficiarias aedes appellamus, quae in conducto solo positae sunt: quarum proprietates et civili et naturali iure eius est, cuius et solum.*

---

Paulus; D.14,3,5,13 Ulpian; D.39,2,39 Pomponius; D.39,4,10,1 Hermogenianus; C.11,69,1 – *pensio*; D.18,5,9 Scaevola; D.39,2,15,26 Ulpian; D.43,18,2,17 Gaius; D.50,10,5,1 Ulpian – *vectigal*; D.13,7,17 Marcianus – *merces soli*; C.Th.15,1,52; I.3,24,3 – *reditus*; C.11,70,5 – *canon*. Szerzej M. Krasoń, *Ze studiów nad terminologią*, s. 139 i n.

<sup>8</sup> Zob. szerzej O. Lenel, *Das Edictum perpetuum*, Leipzig 1907, s. 459 i n.; M. Krasoń, *Ochrona superficies*, s. 53 i n.

<sup>9</sup> Zoll, *Pandekta*, s. 211 i n.

W cytowanym fragmencie z komentarza Gaiusa do edyktu prowincjonalnego, umieszczonego następnie w Digestach justyniańskich, zostało przedstawione pojęcie prawa zabudowy. Według niego budynki wzniesione na prawie zabudowy (*superficiarias aedes appellamus*) zostały wybudowane na wdzierżawionym gruncie (*quae in conducto solo positae sunt*). Własność tych budynków zgodnie z zasadą *superficies solo cedit*, tak na podstawie *ius civile* jak i *ius naturale*, należy do właściciela gruntu.

Superficiariuszowi przysługiwało wieczyste lub długoterminowe uprawnienie do wzniesienia i korzystania (bezpośrednio i pośrednio) z budynku znajdującego się na cudzym gruncie za zapłatą rocznego czynszu oraz podatków publicznych. Superficiariusz zobowiązany był do konserwacji budynku, jednakże mógł domagać się od właściciela gruntu złożenia *cautio damni infecti* na wypadek gdyby budowla stwarzała zagrożenie dla gruntu sąsiedniego. Było to prawo zbywalne i dziedziczne, którym można było rozporządzić w testamencie, jak i obciążyć zastawem lub służebnością, chociaż budynek w dalszym ciągu był własnością właściciela gruntu, a osoba, która go wybudowała, uzyskiwała na nim tylko ograniczone prawo rzeczowe, a nie własność<sup>10</sup>. *Superficies* powstawała i była przenoszona na osoby trzecie za pomocą umowy, zapisu, a przy skargach działowych – na podstawie orzeczenia sędziego. Poza tym przy sprzedaży superficiariusz nie miał obowiązku zawiadamiać właściciela gruntu o planowanej alienacji, właścicielowi nie przysługiwało także prawo pierwokupu ani prawo do części ceny sprzedaży. Sporne natomiast jest w źródłach prawa rzymskiego, podobnie jak przy emfiteuzie, czy prawo zabudowy mogło powstać w drodze zasiedzenia, czyli na skutek niewadliwego i w dobrej wierze rozpoczętego jego wykonywania przez 10 lat *inter praesentes* oraz 20 lat *inter absentes*. *Superficies* gasła, jeżeli uprawniony nie płacił czynszu i danin publicznych przez oznaczony czas, jeśli superficiariusz porzucił dom oraz po upływie terminu, do którego prawo zabudowy miało istnieć lub po zniszczeniu się warunku rozwiązującego, a także w wyniku konfuzji *superficies* z prawem własności. Natomiast prawo zabudowy nie wygasło przez zniszczenie się budynku, o ile można było go odbudować<sup>11</sup>.

Rzymska *Superficies* spełniała w pewnym sensie funkcję nieruchomości budynkowej, która nigdy w prawie rzymskim nie została wyodrębniona<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Co do zbycia *superficies* zob. m.in. D.6,2,12,3 Paulus; D.18,1,32 Ulpian; D.23,3,32 Pomponius; D.43,18,1,7 Ulpian; obciążenia *superficies* innym ograniczonym prawem rzeczowym – D.13,7,16,2 Paulus; D.20,4,15 Paulus – zastaw; D.7,4,1,pr Ulpian; D.43,18,1,6 Ulpian; D.43,18,1,9 Ulpian – służebność; odnośnie do dziedziczenia – D.10,2,10 Ulpian; D.30,39,5 Ulpian; D.30,81,2 i 3 Julianus; D.33,7,7 Scaevola; D.43,18,1,7 Ulpian.

<sup>11</sup> Patrz Zoll, op. cit., s. 220.

<sup>12</sup> O. Behrends, *Die Spezifikationslehre, ihre Gegner und die media sententia in der Geschichte der römischen Jurisprudenz*, ZSS 1995, t. 112, s. 237 i n.; M. Kaser, *Das Römische Privatrecht*, t. 1, München 1971, s. 375 i s. 30; idem, *Das Römische Privatrecht*, t. 2, München 1959, s. 307; J.P. Meincke, *Superficies solo cedit*, ZSS 1971, t. 88, s. 141.

III. W średniowieczu w nawiązaniu do praw germańskich *superficies*, podobnie jak i emfiteuza, stała się podstawą systemu lennego, w oparciu o podział własności na własność zwierzchnią (*dominium directum*) i własność użytkową (*dominium utile*). Prawo zabudowy pojawiło się także w wielkich kodyfikacjach cywilnych XIX w. (ABGB – *Baurecht*, § 1012-1017; BGB – *Erbbaurecht*). Następnie kodeksowe postanowienia dotyczące prawa zabudowy, tłumaczonego także jako prawo budowli, tak w prawie niemieckim jak i austriackim, zostały odpowiednio umieszczone w rozporządzeniu Rzeszy z dnia 15 stycznia 1919 r. o prawie zabudowy oraz austriackiej ustawie z dnia 26 kwietnia 1912 r. o prawie zabudowy<sup>13</sup>.

Ustawodawstwo państw zaborczych odnoszące się do prawa zabudowy obowiązywało także na terytorium Polski w okresie rozbiorów, jak i po odzyskaniu niepodległości<sup>14</sup>. W dzielnicy pruskiej obowiązywały postanowienia § 1012-1017 kodeksu cywilnego obowiązującego na Ziemiach Zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej oraz recypowanego rozporządzenia Rzeszy z dnia 15 stycznia 1919 r. o prawie zabudowy<sup>15</sup>. Według zawartych tam postanowień grunt może zostać obciążony zbywalnym i dziedzicznym prawem zabudowy (określane także terminem prawo budowli), na którego treść składa się prawo korzystania z budynku wzniesionego na lub pod powierzchnią gruntu. Prawo to nie może dotyczyć jednak części budynku, w szczególności jego pięter i lokali<sup>16</sup>.

Na terenie zaboru austriackiego obowiązywały postanowienia § 418 kodeksu cywilnego austriackiego z roku 1811, obowiązującego w Małopolsce i na Śląsku Cieszyńskim<sup>17</sup>. Szczegółowe zaś regulacje znalazły się w ustawie z dnia 26 kwietnia 1912 r. o prawie zabudowy<sup>18</sup>. Według § 1 tej ustawy grunt

---

<sup>13</sup> K. Sójka-Zielińska, *Wielkie kodyfikacje cywilne. Historia i współczesność*, Warszawa 2009, s. 120 i n.; S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, t. 1, Kraków 1997, s. 141 i n.; J. Bardach, M. Senkowska-Gluck, *Historia państwa i prawa Polski*, t. III *Od rozbiorów do uwłaszczenia*, Warszawa 1981, 10 i n.; F. Zoll, *Prawo cywilne dzielnic polskich (w zarysie)*. Cz. 3, *Prawo cywilne b. dzielnicy pruskiej*, Warszawa 1924, s. 8 i n.; idem, *Prawo cywilne w zarysie*, t. 2, *Prawo rzeczowe*, opracowane we współdziałaniu A. Szpunara, Kraków 1947, s. 32 i n.

<sup>14</sup> Moc obowiązująca tego rozporządzenia została rozszerzona na obszar b. dzielnicy pruskiej, położony w obrębie byłej linii demarkacyjnej w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 1922 – Dz. U. Rz. Nr 34.

<sup>15</sup> § 1012-1017 BGB zostały one uchylone rozporządzeniem z 19 stycznia 1919 r. o prawie zabudowy, z tym że obowiązują nadal dla praw zabudowy powstałych przed wejściem w życie tego postanowienia (Dz. Ust. Rzeszy, s. 72).

<sup>16</sup> *Kodeks Cywilny obowiązujący na Ziemiach Zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej*, przeł. W. Zieliński, Bytom 1900, s. 200; W. Lisowski, *Kodeks Cywilny obowiązujący na Ziemiach Zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 1933, s. 459 i n.; *Ustawy cywilne obowiązujące na Ziemiach Zachodnich*, zebrał A. Marjański, Kraków 1937, s. 98 i n.

<sup>17</sup> Por. także §§ 294, 298, 308, 435, 457, 843 *Kodeksu Cywilnego austriackiego z roku 1811 obowiązującego w Małopolsce i na Śląsku Cieszyńskim w tłumaczeniu S. Wróblewskiego wraz z ustawami uzupełniającymi*, oprac. A. Radziszewski, Lwów 1938, s. 499 i n.

<sup>18</sup> Baurechtsgesetz (BauRG = Gesetz betreffend Baurecht): RGBl 1912/ 86 (Ustawa o prawie do budowy na cudzym gruncie).

może zostać obciążony rzeczowym, zbywalnym i dziedzicznym prawem zabudowy, dającym uprawnienie do posiadania budynku na powierzchni lub pod powierzchnią gruntu. Natomiast nie można go ustanowić na części budynku lub lokalu. Przedmiotem tego prawa (§ 2) mogły być tylko grunty należące do państwa lub jednostek samorządu terytorialnego albo Kościoła, jeżeli przemawiał za tym interes publiczny. Było to prawo terminowe o charakterze odpłatnym (§ 3).

Także na ziemiach wschodnich znane było prawo zabudowy (rosyjska nazwa – *zastrojka*), w formie przewidzianej w art. 542<sup>1</sup>-542<sup>27</sup> tomu X cz. 1 Zводу Praw Rosyjskich. Według art. 542<sup>1</sup> właściciel gruntu, zgodnie ze szczegółowymi postanowieniami Zводу Praw dotyczącymi prawa zabudowy, może go oddać innej osobie do zabudowania na mocy umowy na oznaczony czas za wynagrodzeniem<sup>19</sup>.

Właśnie za pośrednictwem tych ustawodawstw prawo zabudowy znalazło się we współczesnym prawodawstwie polskim<sup>20</sup>. Jako ujednoczoną instytucję prawną prawo zabudowy wprowadzono do polskiego porządku prawnego dekretem z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy<sup>21</sup>. Na mocy jego postanowień państwo oraz jednostki samorządu terytorialnego, będące właścicielami gruntu, mogą ustanowić na rzecz oznaczonej osoby na całości lub części gruntu prawo do wzniesienia budynku lub oznaczonej liczby budynków za wynagrodzeniem, na oznaczony w umowie czas, nie krótszy niż 30 lat i nie dłuższy niż 80 lat. Taka umowa powinna zostać sporządzona w formie aktu notarialnego. Uprawniony, który nabył od właściciela gruntu prawo zabudowy, staje się właścicielem wzniesionego budynku, zaś co do gruntu nabywa prawo użytkowania. Ponadto prawo zabudowy było prawem zbywalnym, dziedzicznym, nadającym się do obciążenia. Następnie postanowienia odnoszące się do prawa zabudowy zostały zastąpione tzw. własnością czasową na mocy dekretu z dnia 11 października 1946 r. o prawie rzeczowym<sup>22</sup>. Jej istota polegała na tym, że skarb państwa, związki samorządu terytorialnego lub inny podmiot prawa publicznego mogły na osobę fizyczną lub prawną przenieść własność nieruchomości na określony czas, nie krótszy niż 30 lat

<sup>19</sup> *Prawo Cywilne Ziem Wschodnich*. Tom X, cz. I Zводу Praw Rosyjskich. Tekst według wydania urzędowego z roku 1914, z uwzględnieniem zmian, wprowadzonych przez ustawodawcę polskiego oraz ustawy związkowe, tudzież judykatura Sądu Najwyższego i B. Senatu rosyjskiego. Przełożyli Z. Rymowicz, W. Święcicki, t. 1, Warszawa 1932, s. 336 i n.

<sup>20</sup> Na temat prac Komisji Kodyfikacyjnej w okresie międzywojennym zob. L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919-1939*, Wrocław 2000, s. 10 in; S. Grodziski, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, CPH 1981, t. 33, z. 1, s. 47 i n.; idem, *Prace nad kodyfikacją i unifikacją polskiego prawa prywatnego (1919-1947)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, z. 1-4, s. 9 i n.; S. Grzybowski, *Zagadnienia kodyfikacji polskiego prawa cywilnego (Organizacja i wyniki pracy 1919-1992)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, z. 1-4, s. 91 i n.

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 50, poz. 280.

<sup>22</sup> Dz. U. 1946, nr 57, poz. 319.

i nie dłuższy niż 80 lat, z możliwością dalszych przedłużeń. Po upływie przewidzianego czasu własność nieruchomości na podstawie prawa powrotu powracała do jej wcześniejszego właściciela. Prawo powrotu było nierozdzielalną częścią własności czasowej. Własność czasowa została z kolei zastąpiona dekretem z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstąpieniu przez państwo mienia niewolnego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa mieszkaniowego przez użytkowanie<sup>23</sup>. Choć ten dekret wprost nie uchylił norm odnoszących się do własności czasowej, w praktyce jednak zastąpiło ją użytkowanie jako tzw. prawo wieczyste. Ten dekret został dość szybko uchylony ustawą z 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych<sup>24</sup>. A ostateczne uregulowania prawne i zastąpienie własności czasowej przez użytkowanie wieczyste przyniosła ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach<sup>25</sup>.

IV. W opracowanym przez Komisję Kodyfikacyjną projekcie<sup>26</sup> prawo zabudowy jako nowe ograniczone prawo rzeczowe zostało włączone do katalogu tych praw w art. 244 k.c. Zasadnicze zaś regulacje dotyczące prawa zabudowy zawarto w art. 251<sup>1</sup> i nast. k.c. Poza tym do prawa zabudowy miałyby się stosować odpowiednio przepisy dotyczące nieruchomości gruntowych (art. 251<sup>2</sup> k.c.)<sup>27</sup>.

Prawo zabudowy zostało skonstruowane jako prawo czasowe (art. 251<sup>1</sup> § 3 k.c.). Może być ustanawiane na czas ustalony w umowie, nie krótszy jednak niż lat 30 i nie dłuższy niż lat 100. Uprawnionemu nie przysługuje roszczenie o przedłużenie prawa zabudowy, natomiast strony mogą zawrzeć taką umowę. Możliwość zobowiązania się przez jedną lub obie strony do przedłużenia prawa zabudowy ograniczona została do 5 lat poprzedzających przewidywany upływ terminu, na który prawo zabudowy zostało ustanowione (art. 251<sup>25</sup> k.c.). Takie ograniczenia są ważne, ponieważ w przeciwnym razie mogłaby nastąpić faktyczna dewaluacja prawa własności, jako najpełniejszego prawa do rzeczy.

Ponadto prawo zabudowy jest zbywalne, nadaje się do obciążenia w drodze ograniczonego prawa rzeczowego, np. służebności, a także jest to prawo

---

<sup>23</sup> Dz. U. nr 49, poz. 326.

<sup>24</sup> Dz. U. nr 31, poz. 132.

<sup>25</sup> *System prawa cywilnego*, t. 2. *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, pod red. J. Ignatowicz, Wrocław–Warszawa–Kraków–Grdańsk 1977, s. 546 i n.

<sup>26</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw z 10 listopada 2010 r. został opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, <http://bip.ms.gov.pl/pl/projekty-aktow-prawnych/prawo-cywilne>.

<sup>27</sup> Projekt przewiduje możliwość określenia w przepisach szczególnych sposobu zawierania umów o ustanowienie prawa zabudowy na gruntach Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego oraz ustalania wysokości wynagrodzenia należnego tym podmiotom w zamian za ustanowienie prawa zabudowy (art. 251<sup>8</sup> § 2 oraz art. 251<sup>16</sup> § 2 k.c.).

dziedziczne, którym można rozporządzić w testamencie, w szczególności za pomocą zapisu zwykłego i windykacyjnego (art. 251<sup>2</sup> § 2 k.c.). Jeżeli stanowiłoby składnik majątku wspólnego małżonków, do jego zbycia i obciążenia potrzebna byłaby zgoda drugiego małżonka.

Przedmiotem prawa zabudowy może być nieruchomości gruntowa, a ustanawiającym – jej właściciel, zarówno osoba prywatna jak i Skarb Państwa oraz jednostka samorządu terytorialnego. Taka prerogatywa nie przysługuje zaś współwłaścicielom nieruchomości, jak i użytkownikom wieczystym. Natomiast o ile ustawa to dopuszcza, prawo zabudowy może być ustanawiane jako prawo rzeczowe łączne, tj. ciężące na więcej niż jednej nieruchomości gruntowej (art. 251<sup>1</sup> § 2 k.c.). Rozwiązanie takie umożliwi lokalizację jednej budowli na kilku gruntach. Projekt dopuszcza także możliwość ustanowienia odrębnej własności lokali w budynku stanowiącym przedmiot prawa zabudowy. Poza tym prawo zabudowy może być ustanowione na rzecz kilku osób, jako wspólność prawa zabudowy w częściach ułamkowych albo należec do majątku wspólnego małżonków.

Powstanie prawa zabudowy jest możliwe wraz z ustanowieniem osobnej księgi wieczystej dla tego prawa. Równocześnie prawo to powinno zostać ujawnione w księdze prowadzonej dla nieruchomości gruntowej, która zostaje obciążona (art. 251<sup>9</sup> k.c.). W księdze tej podlegają ujawnieniu obciążenia prawa zabudowy, np. ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego, jak i szczególny sposób korzystania z obciążonego gruntu (art. 251<sup>19</sup> k.c.).

Na treść prawa zabudowy, zgodnie z definicją zawartą w art. 251<sup>1</sup> § 1 k.c., składa się przede wszystkim uprawnienie do korzystania z budynków lub innych urządzeń trwale związanych z gruntem, a także do usytuowania (wzniesienia) takich przedmiotów na lub pod nieruchomością gruntową. Co do zasady, urządzenia istniejące w chwili ustanowienia prawa zabudowy oraz usytuowane (wzniesione) na gruncie lub pod nim w czasie istnienia prawa stanowią przedmiot własności uprawnionego. Projekt wprowadza bowiem w odniesieniu do prawa zabudowy wyjątek od zasady *superficies solo cedit*. Odstępstwo to dotyczy budynków i innych urządzeń, określanych terminem zabudowy, które są trwale związane z gruntem obciążonym prawem zabudowy. Zabudowę mogą stanowić pojedyncze budynki lub inne urządzenia (domy, wiatraki, mosty), ale także zespoły urządzeń, np. hale fabryczne. Własność zabudowy jest prawem związanym z prawem zabudowy (art. 251<sup>3</sup> § 1 k.c.), jednak prawo to nie jest co do zasady objęte ograniczeniami dotyczącymi zakresu i wykonywania uprawnień zabudowcy względem obciążonej nieruchomości gruntowej. Zasadę swobodnego wykonywania własności zabudowy strony umowy mogą ograniczyć, np. wyłączając możliwość zniszczenia lub rozbiórki budynku. Ponadto, na zabudowcę może zostać nałożony obowiązek utrzymywania stanowiących zabudowę urządzeń w należytych stanie, jak również ich odbudowy w razie zniszczenia lub rozbiórki.



Uprawniony może w ramach przysługującego mu prawa zabudowy wznosić różnego rodzaju urządzenia. Dla realizacji tego uprawnienia nie jest wymagana każdorazowo zgoda właściciela obciążonej nieruchomości, chyba że postanowiono inaczej (art. 251<sup>3</sup> § 2 k.c.). Projekt dopuszcza umowne zastrzeżenie ujawnione w księdze wieczystej dla prawa zabudowy (art. 251<sup>4</sup> k.c.), że budynek istniejący lub mający powstać będzie należeć do właściciela nieruchomości gruntowej jako jej część składowa.

Ze względu na konieczność zapewnienia zabudowcy gwarancji prawidłowej eksploatacji zabudowy prawo zabudowy przysługuje pierwszeństwo przed innymi obciążeniami nieruchomości gruntowej. Zasada ta nie może być umownie modyfikowana. Wraz z powstaniem prawa zabudowy dotychczas istniejące obciążenia gruntu wygasają w takim zakresie, w jakim obejmowały części składowe nieruchomości gruntowej, które stały się zabudową (art. 251<sup>12</sup> k.c.). Z tym wyjątkiem, że projekt dopuszcza możliwość obciążenia tego samego gruntu więcej niż jednym prawem zabudowy. Ponadto, zasada pierwszeństwa prawa zabudowy nie dotyczy istniejących na nieruchomości gruntowej służebności drogi koniecznej, służebności przesyłu lub ustanowionej w związku z przekroczeniem granicy przy wznoszeniu zabudowy (art. 251<sup>14</sup> k.c.).

W przypadku podziału obciążonej prawem zabudowy nieruchomości prawo to utrzymywałoby się jako łączne na częściach utworzonych przez podział. Jednak w sytuacji, gdy jego wykonywanie byłoby ograniczone do jednego lub kilku z tych gruntów, właściciele pozostałych mogliby żądać ich zwolnienia od prawa zabudowy (art. 251<sup>6</sup> § 1 k.c.). Jeżeli podział powodowałby konieczność zmiany sposobu wykonywania prawa zabudowy, wówczas w braku uzyskania w tym zakresie zgody zainteresowanych, ustalenie w tym zakresie należałoby do sądu (art. 251<sup>6</sup> § 2 k.c.).

Według proponowanych postanowień do powstania prawa zabudowy konieczna jest umowa o jego ustanowienie. Taka umowa powinna wskazywać rodzaj zabudowy, która istnieje lub ma powstać na obciążonym gruncie, sposób i zakres korzystania z nieruchomości gruntowej przez zabudowcę, a także czas, na jaki prawo zabudowy zostaje ustanowione (art. 251<sup>8</sup> § 1 k.c.). Dodatkowymi elementami umowy jest ustalenie wysokości wynagrodzenia (jednorazowego lub okresowego) lub podstaw do jego określenia oraz terminy płatności, chyba że prawo to ma charakter nieodpłatny. Poza tym strony nie mogłyby odmiennie kształtować uprawnień i obowiązków związanych z ustanowieniem prawa zabudowy. Projekt dopuszcza także możliwość nałożenia na zabudowcę obowiązku wzniesienia określonej zabudowy w oznaczonym w umowie terminie (art. 251<sup>8</sup> § 4 k.c.). Umowa ta wymaga dla swej ważności zachowania formy aktu notarialnego (art. 251<sup>8</sup> § 1 i 3 k.c.).

Szczególnym rozwiązaniem przewidzianym w projekcie jest możliwość nabycia prawa zabudowy w drodze tzw. zasiedzenia tabularnego, tj. w sytu-

acji, gdy określona osoba została ujawniona w księdze wieczystej jako zabudowca, jednak prawo to jej nie przysługuje. Wówczas podmiot ujawniony w księdze nabędzie prawa zabudowy, jeżeli stan niezgodności istnieje przez 10 lat i przez ten czas posiadał nieruchomości w zakresie prawa zabudowy, chyba że w chwili złożenia wniosku o wpis osoba ta była w złej wierze (art. 251<sup>20</sup> k.c.).

Prawo zabudowy może być ustanowione odpłatnie albo nieodpłatnie, przy czym odpłatność może mieć charakter jednorazowy albo polegać na świadczeniach okresowych (art. 251<sup>15</sup>-251<sup>16</sup> k.c.)<sup>28</sup>. Zasadniczo też właściciel nieruchomości ani zabudowca nie mogą żądać zmiany raz ustalonego wynagrodzenia. Wyjątkowo jednak projekt przewiduje, iż w sytuacji, gdy wartość prawa zabudowy ulegnie istotnej zmianie z przyczyn niezależnych od zabudowcy, każda ze stron może żądać stosownej zmiany wysokości świadczeń okresowych (art. 251<sup>18</sup> § 1 k.c.).

Prawo zabudowy nie może być ustanowione pod warunkiem rozwiązującym (art. 251<sup>10</sup> § 1 k.c.), natomiast może być dołączony warunek zawieszający, jak również można uzależnić przeniesienie lub obciążenie prawa zabudowy od zgody właściciela obciążonej nieruchomości gruntowej. Powyższe ograniczenia w rozporządzaniu prawem zabudowy dla swojej skuteczności wymagają ujawnienia w księdze wieczystej dla prawa zabudowy (art. 251<sup>10</sup> § 2 k.c.).

Z kolei prawo zabudowy wygasa, podobnie jak inne prawa rzeczowe, wraz z upływem terminu, na jaki prawo to zostało ustanowione, w wyniku konfuzji oraz zrzeczenia się prawa przez zabudowcę. W razie wygaśnięcia prawa zabudowy dotychczasowemu zabudowcy przysługuje wynagrodzenie za wzniesioną zabudowę. Roszczenia o wynagrodzenie nie można się zrzec przed wygaśnięciem prawa zabudowy. Ponadto projekt przyznaje właścicielowi gruntu, w sytuacji znacznej różnicy między wartością zabudowy a wartością obciążonego gruntu, roszczenie o przeniesienie własności nieruchomości albo części zajętej pod zabudowę (art. 251<sup>26</sup> § 1 k.c.). Ponadto właścicielowi gruntu przysługuje przeciwko zabudowcy roszczenie o naprawienie szkody powstałej wskutek niewłaściwego korzystania z nieruchomości gruntowej, a także zabudowcy przysługuje roszczenie o wynagrodzenie za zabudowę istniejącą w chwili wygaśnięcia prawa zabudowy (art. 251<sup>30</sup> k.c.).

Poza tym zgodnie z projektem właścicielowi obciążonej nieruchomości może przysługiwać prawo wykupu (umowne i ustawowe) prawa zabudowy. Umowne prawo wykupu jest prawem związanym z własnością nieruchomości gruntowej, przysługuje w przypadku jego zastrzeżenia w umowie o ustanowienie prawa zabudowy, a jego treść polega na zobowiązaniu zabu-

---

<sup>28</sup> W przypadku gruntów Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków zasady ustalania wynagrodzenia za prawo zabudowy ustanowione powinny być określone w odrębnych przepisach (art. 251<sup>16</sup> § 2 k.c.).

dowcy do przeniesienia prawa zabudowy na właściciela nieruchomości gruntowej za wynagrodzeniem po ziszczeniu się warunku określonego w umowie (art. 251<sup>21</sup> k.c.). Natomiast ustawowe prawo wykupu przysługuje właścicielowi nieruchomości wówczas, gdy zabudowca korzysta z nieruchomości gruntowej w sposób oczywiście sprzeczny z jej przeznaczeniem, w szczególności jeżeli wbrew umowie nie wznosi zabudowy, albo wznosi ją niezgodnie z umową (art. 251<sup>22</sup> § 1 k.c.).

V. Przedstawione porównanie rzymskiej *superficies* z podstawowymi założeniami opracowanego przez Komisję Kodyfikacyjną projektu dotyczącego wprowadzenia prawa zabudowy do polskiego kodeksu cywilnego wskazuje zarówno na pewne cechy wspólne obu instytucji, jak i zasadnicze różnice.

Na ogólnej płaszczyźnie można stwierdzić, że obu regulacjom przyświeca wspólna idea, wspólny cel, jakim jest ułatwienie korzystania z cudzych gruntów do celu zabudowy.

Także porównanie podstawowych założeń obu instytucji prowadzi do wniosku, że konstrukcja projektowanych zmian nawiązuje w dużej mierze tak do prawa rzymskiego, jak i dawnych polskich regulacji oraz do tradycji europejskich kodyfikacji. Tak jak justyniańska *superficies* prawo zabudowy ma należeć do kategorii ograniczonych praw rzeczowych i zostało określone jako prawo terminowe, zbywalne oraz dziedziczne, które może być ustanowione na nieruchomości gruntowej, bez względu czy stanowi własność prywatną czy publiczną, przez jej właściciela. Z tą różnicą, że w prawie rzymskim *superficies* ustanawiana była zawsze odpłatnie, a według projektu prawo zabudowy może mieć charakter także nieodpłatny.

Natomiast szczegółowe rozwiązania przyjęte w projekcie różnią się od ujęcia tej instytucji tak w prawie rzymskim, jak i w dawnym prawie polskim. Ponieważ proponowane regulacje uwzględniają potrzeby właściwe dla obecnych czasów, wynikające z postulatów doktryny i praktyki obrotu oraz cechy charakterystyczne dla polskiego systemu prawnego. Ale również w niektórych szczegółowych rozwiązaniach można dopatrywać się recepcji prawa rzymskiego, np. możliwość nabycia prawa zabudowy w drodze zasiedzenia tzw. tabularnego.

Natomiast zasadnicza różnica pomiędzy *superficies* a prawem zabudowy według projektu przedstawionego przez Komisję Kodyfikacyjną polega na stosunku prawa zabudowy do zasady *superficies solo cedit*. W prawie rzymskim *superficies* była dziedzicznym i zbywalnym prawem do korzystania ze stojącego na cudzym gruncie budynku, który ze względu na brak odstępstw od zasady *superficies solo cedit* należał zawsze do właściciela gruntu. Natomiast według proponowanych zmian urządzenia istniejące w chwili ustanowienia prawa zabudowy oraz wzniesione na lub pod gruntem w czasie istnienia prawa stanowią przedmiot własności uprawnionego. Projekt wprowadza

bowiem w odniesieniu do prawa zabudowy wyjątek od zasady *superficies solo cedit*. Odstępstwo to dotyczy budynków i innych urządzeń, określanych terminem zabudowy, które są trwale związane z gruntem obciążonym prawem zabudowy. Własność zabudowy jest prawem związanym z prawem zabudowy. Proponowane zmiany będące kolejnym wyjątkiem od tej reguły mogą prowadzić do dalszej funkcjonalnej dekompozycji prawa własności rzeczy nieruchomości i faktycznej dewaluacji własności jako najpełniejszego prawa do rzeczy<sup>29</sup>.

Na zakończenie można stwierdzić, że pomimo pewnych odmienności analizowanej konstrukcji prawnej, projekt Komisji Kodyfikacyjnej dotyczący wprowadzenia do kodeksu cywilnego prawa zabudowy świadczy, iż pojęcia i instytucje wykształcone w prawie rzymskim, a następnie utrwalone w tradycji kontynentalnych systemów prawnych zachowują swoją aktualność, także przy nowych reformach prawa cywilnego.

#### ROMAN *SUPERFICIES* VS. LAND DEVELOPMENT LAW IN DRAFT CHANGES TO PROPERTY LAW

##### Summary

A draft of changes to the Civil Code proposed by the Codification Commission expands the category of limited property laws by introducing new rights in the form of title for land development, which in some ways would be similar to perpetual usufruct and could serve the same as well as different purposes and in longer timeframes could replace the latter.

The structure of these changes to a degree refers to Roman law as well as historical Polish regulations and traditions of European codification systems. Similarly to Justinian's *superficies*, title for land development is envisaged as a category of limited property laws and it is a fixed-term, transferable and hereditary right, which may be established by its owner on a landed estate whether it be a private or public property. Yet, detailed provisions adopted in the draft differ from the assumptions related to this institution both in Roman law and in historical Polish laws. This is because the proposed regulations take into account the requirements of contemporary times, resulting from both the doctrine guidelines and transactional practice, as well as the characteristics of contemporary legal system.

---

<sup>29</sup> O funkcjonalnej dekompozycji prawa własności rzeczy nieruchomości piszą: H. Cioch, H. Witzak, *Zasada superficies solo cedit w prawie polskim*, „Rejent” 1999, nr 5, s. 21 i n.; M. Kuryłowicz, *Zasada superficies solo cedit w rozwoju historycznym*, w: *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1997, s. 91 i n.; T. Kurowska, *Upowszechnienie prawa własności nieruchomości*, Katowice 1994, s. 48 i n.; M. Nazar, *Własność lokali. Podstawowe zagadnienia cywilnoprawne*, Lublin 1995, s. 24 i n.; W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 120 i n.; Żak, op. cit., s. 327.

On the other hand the essential difference between *superficies* and land development law, according to the Codification Commission's draft, involves the relation of title to land development and the principle of *superficies solo cedit*. In Roman law *superficies* provided for hereditary and transferable right to use a building standing on land owned by another, where due to no exceptions to this rule such building was always a property of the land owner. However, in accordance with the proposed changes, any structures existing at the time the title for land development is established and those erected on or under the ground during the title validity are a property of the title holder. This is because the draft introduces an exception to the principle of *superficies solo cedit* with reference to title for land development. That exception relates to facilities and structures jointly referred to as buildings which are permanently linked with the land subject to the title for development. Ownership of buildings is a right connected with the title for development. Being another exception to the rule, the suggested changes may lead to further functional decomposition of real estate laws and to actual devaluation of ownership as the most comprehensive title to property.

#### LE « SUPERFICIES » ROMAIN ET LE DROIT DE SUPERFICIE DANS LE PROJET DE MODIFICATION DU DROIT RÉEL

##### Résumé

Dans le projet d'amendement du code civil élaboré par la Commission de Codification, il est proposé d'introduire à la catégorie des droits réels limités un nouveau droit sous la forme du droit de superficie dont certains aspects seraient proches de ceux de l'usufruit perpétuel et pourraient servir à la réalisation des mêmes objectifs ou de certains d'autres, pour que – à long terme – il puisse éventuellement se substituer à l'usufruit.

La construction des changements en projet fait en grande partie référence au droit romain mais aussi aux anciennes regulations polonaises et à la tradition des codifications européennes. Comme c'était le cas du *superficies* sous Justinien, le droit de superficie devra faire partie des droits réels limités, lui-même étant un droit limité dans le temps, aliénable et héréditaire, qui peut porter sur un foncier, quelque soit le propriétaire, un particulier ou une institution publique. Cependant, les solutions détaillées adoptées par le projet diffèrent de ce que l'on retrouvera au niveau de la même institution tant dans le droit romain que dans l'ancien droit polonais et ce, puisque les régulations proposées prennent en compte les besoins propres à l'époque actuelle, besoins résultant aussi bien des postulats de la doctrine que de la pratique des achats/ventes. Elles prennent en compte aussi les traits caractéristiques du système juridique contemporain.

Par contre, la différence principale entre le *superficies* et le droit de superficie selon le projet présenté par la Commission de la Codification consiste en la relation entre le droit de superficie et le principe de *superficies solo cedit*. Dans le droit romain,

le *superficies* est un droit héréditaire et aliénable d'user le bâtiment sis sur le sol d'autrui, le bâtiment qui – à défaut des dérogations à la règle – appartenait toujours au propriétaire du terrain. Par contre selon les modifications proposées, les installations existantes au moment de l'institution du droit de superficie et celles qui sont apportées sur ou sous le sol au moment où le droit est déjà en application, constituent la propriété de la personne habilitée. Or, par rapport au droit de superficie, le projet susvisé met en place une exception à la règle de *superficies solo cedit*. Cette dérogation concerne les bâtiments et les installations définis par le terme d'aménagement, durablement liés au sol grevé du droit de superficie. La propriété de superficie est un droit lié au droit de superficie. Les amendements proposés sont une nouvelle exception à la règle, pouvant conduire à la poursuite de la décomposition fonctionnelle du droit de propriété des biens immeubles et à une vraie dévalorisation de la propriété qui constitue le droit aux biens le plus complet.