

Dr Szymon Słotwiński

Uniwersytet Szczeciński

ORCID: 0000-0002-9763-6747

e-mail: szymon.slotwinski@usz.edu.pl

Wpływ treści decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości gruntowej na obrót nieruchomościami

The impact of the content of the decision approving the division of land on real estate trading

Streszczenie

Podział nieruchomości gruntowej jest jednym z kluczowych zagadnień dla powstania nowego przedmiotu obrotu cywilnoprawnego. Przeprowadzony na początku podział ewidencyjny nieruchomości stanowi punkt wyjścia do późniejszego podziału prawnego i ostatecznie zmiany właściciela. Jednakże władztwo planistyczne jednostek samorządu terytorialnego zmierzające do zachowania spójności ładu przestrzennego powoduje, że treść decyzji podziałowej może być rozbudowana i zawierać postanowienia wpływające wprost na procedurę zbycia tej nieruchomości, jej zagospodarowania lub skomunikowania z najbliższą drogą publiczną, co bezpośrednio wpływa na bezpieczeństwo obrotu prawnego nieruchomościami gruntowymi. Wyraża się to nie tylko w odpowiedzialności sprzedawcy względem kupującego, ale także w odpowiedzialności notariusza względem stron czynności notarialnej lub odmowy sporządzenia umowy przenoszącej własność wydzielonych geodezyjnie działek gruntu. Czasami jednak w decyzjach podziałowych pojawiają się ograniczenia, za którymi nie stoją regulacje prawne, a na pewno nie te wprost wyrażone w aktach prawnych. Z tego względu celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o podstawę prawną rozszerzania treści decyzji podziałowej o dodatkowe warunki związane z obrotem prawnym wydzielanej działki ewidencyjnej, a także próba ustalenia konsekwencji prawnych dla umów przenoszących własność nieruchomości niezgodnie z treścią decyzji podziałowej. W tekście poruszono również problematykę wyeliminowania z obrotu prawnego ostatecznej decyzji podziałowej, której treść nie odpowiada stanowi faktycznemu.

Słowa kluczowe: ład przestrzenny, działka ewidencyjna, podział nieruchomości

Abstract

The division of the real estate is one of the key issues for the creation of a new subject of civil law transactions. The real estate registration division carried out at the beginning is the starting point for the subsequent correct legal division and, ultimately, a change of owner. However, the planning power of local government units aimed at maintaining the coherence of spatial order means that the content of the division decision may be expanded and include provisions directly affecting the manner of disposal of this property, its management or communication with the nearest public road. It is mainly about situations in which the separated land does not meet the conditions of an independent building plot due to its shape or surface. Sometimes, however, there are limitations in division decisions, which are not supported by legal regulations, and certainly not those expressly expressed in legal acts. For this reason, the paper aims to answer the question about the legal basis for extending the content of the division decision with additional conditions related to the legal fate of the separated registration plot, as well as an attempt to determine the legal consequences for contracts transferring the ownership of real estate contrary to the content of the division decision. The text also addresses the issue of eliminating a division decision from legal circulation, the content of which does not correspond to the actual state.

Keywords: spatial order, land plot, division of real estate

JEL: K2, K11, K25

Parcelacja gruntów — wprowadzenie

Podstawowe kryteria dopuszczalności parcelacji nieruchomości zostały uregulowane w art. 93 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹ (dalej jako u.g.n.). Podział nieruchomości gruntowych, które nie są położone na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego nie są wykorzystywane na cele rolne i leśne, warunkowany jest dwiema okolicznościami.

Po pierwsze, musi być zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej MPZP) obowiązującego na terenie położenia dzielonej nieruchomości, a w razie jego braku niezbędne jest spełnienie przesłanek określonych w art. 94 u.g.n., w tym m.in. stwierdzenie zgodności podziału z warunkami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu². Omawiana zgodność nie jest wymagana w sytuacjach szczegółowo wymienionych w art. 95 u.g.n. (np. w przypadku podziału, który będzie wynikiem realizacji roszczeń do części nieruchomości). Przez konieczność zachowania „zgodności” z wyżej wskazanymi aktami rozumie się sytuację, w których wydzielane działki gruntu odpowiadają przeznaczeniu terenu, jak i określonej tam możliwości zagospodarowania nieruchomości³. W przypadku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego chodzi o zgodność z jego częścią graficzną oraz opisową⁴. Po drugie, podział musi zapewniać wydzielonym działkom dostęp do drogi publicznej, chyba że chodzi o działki gruntu, które mają być dołączone do nieruchomości przyległej.

Ewidencyjny podział nieruchomości dokonuje się na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zatwierdzającej ten podział (dalej decyzja podziałowa), chyba że o podziale nieruchomości orzeka sąd. Zarówno na podstawie wspomnianej decyzji, jak i orzeczenia sądu można dokonać stosownych wpisów w księdze wieczystej oraz w katastrze nieruchomości. W rezultacie dokonywany na początku podział ewidencyjny nieruchomości jest następnie podstawą podziału prawnego, który ostatecznie może pozwolić na powstanie nowego przedmiotu obrotu cywilnoprawnego i zmianę właściciela.

W literaturze podkreśla się, że ewidencyjny podział nieruchomości pełni służebną rolę względem ustaleń planu miejscowego, co oznacza, że „konfigurację wydzielanych w ramach podziału nieruchomości działek gruntu należy dostosować do możliwości ich zabudowy (lub wykorzystania w inny sposób) określonych w planie miejscowym”. E. Bończak-Kucharczyk (2020) dodaje, że nie można dostosowywać zapisów planu miejscowego do nieruchomości wydzielanych w wyniku podziału, gdyż niweczyłoby to sens istnienia planu miejscowego jako instrumentu mającego zapewnić ład przestrzenny.

W decyzjach podziałowych mogą być zwarte dodatkowe warunki związane z obrotem gruntem po jego wydzieleniu albo z koniecznością zachowania określonych właściwości przez grunt, aby uniknąć sytuacji, gdy opisana wyżej pokrótce procedura doprowadzi do wydzielenia gruntów w ramach jednego terenu inwestycyjnego, które formalnie będą zgod-

ne z MPZP, lecz pojedynczo nie będą mogły być zagospodarowane zgodnie z ich przeznaczeniem, np. ze względu na przebieg nieprzekraczalnych linii zabudowy. W konsekwencji taki grunt będzie obciążony ograniczeniami (np. niemożliwością zabudowy), które skutecznie zawężą zakres uprawnień właściciela w ramach korzystania z tej rzeczy, co nie wyklucza kwestii odpowiedzialności sprzedawcy za wady rzeczy sprzedanej. Chodzi tutaj głównie o sytuacje, w których wydzielany grunt:

1) nie będzie spełniać — w ujęciu architektoniczno-urbanistycznym — warunków samoistnej działki budowlanej ze względu na swój kształt lub powierzchnię; wówczas w decyzji podziałowej wskazuje się, że działkę wydziela się z przeznaczeniem na polepszenie warunków zagospodarowania sąsiedniej nieruchomości lub jako teren niezbędny do użytkowania sąsiednich budynków;

2) musi mieć zapewniony dostęp do drogi publicznej; wówczas w decyzji podziałowej wskazuje się, że działkę wydziela się pod warunkiem zapewnienia dostępu do drogi publicznej i określa się ten dostęp poprzez przyszłe zbycie wraz z udziałem w nieruchomości sąsiedniej pełniącej funkcję drogi wewnętrznej lub przez ustanowienie stosownych służebności gruntowych;

3) musi zachować, wynikające z obowiązującego MPZP, przeznaczenie gruntu.

Warto zaznaczyć, że wskazane warunki niekoniecznie mają wprost wyrażoną podstawę prawną. Można sobie wyobrazić takie sytuacje, że nieruchomość dzieli się wyłącznie według granic terenów elementarnych wynikających z obowiązującego MPZP, aby uregulować obecną i przyszłą sytuację prawną takiej nieruchomości (np. oddzielenie terenów przeznaczonych na mieszkalnictwo jednorodzinne od terenów przeznaczonych pod przyszłą drogę publiczną⁵). Na skutek takich podziałów mogą powstać działki stanowiące w przyszłości samoistne nieruchomości oraz działki, które ze względu na swoją powierzchnię lub kształt mogą jedynie polepszyć warunki zagospodarowania nieruchomości sąsiednich i zostają wydzielone w celu dołączenia do konkretnej nieruchomości. Wydaje się, że w tym drugim przypadku uzasadnieniem przesądzenia o przeznaczeniu działki po podziale są wyłącznie względy wynikające z konieczności zachowania ładu przestrzennego, który — niezależnie od indywidualnych potrzeb — obiektywizuje takie stany rzeczy. Sprawa jest o tyle problematyczna, że chociaż można wskazać akt prawny będący podstawą takich rozstrzygnięć, a zatem ustawę z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶ (dalej jako u.p.z.p.), to sens takich ograniczeń można wyłącznie wyinterpretować z aksjologii stanowiącej podbudowę dla tego aktu prawnego. W samym bowiem art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. wskazano, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego⁷.

Wychodząc jednak z założenia, że władztwo planistyczne opiera się na kompromisie pomiędzy interesem publicznym oraz interesem prywatnym, to pobudki, które zadecydowały o takim, a nie innym ustaleniu przeznaczenia nieruchomości lub określiły potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z niej, a przez to wpłynęły na konkretną treść de-

cyzji administracyjnej zatwierdzającej podział, mogły w chwili rozpoczęcia prac nad zbyciem danego gruntu już się zdezaktualizować albo dla zachowania ładu przestrzennego są po prostu nieistotne (jak np. dostęp do drogi publicznej). Najlepszą egemplifikacją wskazanego problemu jest przykład z obrotu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Analizowane okoliczności nabierają zasadniczego znaczenia, gdy na skutek podziału powstają działki wydzielane z nieruchomości publicznych, które w myśl treści decyzji podziałowej miały polepszać warunki zagospodarowania konkretnych nieruchomości przyległych i być ostatecznie zbywane właścicielom tych nieruchomości na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. Nietrudno sobie wyobrazić sytuację, gdy ten zamiysł z upływem lat nie zostanie zrealizowany, a taka nieruchomość choć nieinwestycyjna, może polepszyć warunki zagospodarowania wszystkim lub niektórym przyległym nieruchomościom, zwłaszcza gdy z wnioskiem o nabycie nieruchomości wystąpi właściciel nieruchomości nieuwzględnionej w decyzji podziałowej. Z tego powodu opisywany warunek ma znaczenie dla doboru trybu zbycia tak wydzielonej nieruchomości. Treść decyzji podziałowej sugeruje bowiem zbycie bezprzetargowe, gdy ze stanu faktycznego wynika tryb przetargu ograniczonego.

Znaczenie treści decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości dla obrotu wydzieloną działką

Podstawową kwestią, która pojawia się przy ocenie statusu prawnego wydzielonej działki ewidencyjnej, jest odróżnienie następstw prawnego wyodrębnienia nieruchomości gruntowej z jej geodezyjnym wydzieleniem, których w żadnym razie nie można utożsamiać. Biorąc pod uwagę definicję nieruchomości zawartą w art. 46 k.c.⁸, należy stwierdzić, że nieruchomość jest przedmiotem stosunku prawnego, gdy spełni dwie przesłanki. W pierwszej kolejności musi być wydzieloną częścią powierzchni ziemskiej. Następnie musi stanowić wyodrębniony przedmiot własności (Gniewek & Mikosz, 2013, s. 355). Dla zachowania pierwszego kryterium wystarczające jest zewnętrzne oznaczenie granic tej powierzchni. Spełnienie drugiego kryterium jest bardziej problematyczne (Żelechowski, 2019; Gniewek, Mikosz, 2013, s. 358-359). O ile tę pierwszą przesłankę należy w zasadzie wiązać właśnie z podziałem geodezyjnym, o tyle ta druga w doktrynie prawa cywilnego oraz w orzecznictwie już taka oczywista nie jest, a wiąże się to z materialnoprawnym albo wieczystoksięgowym (formalnym) pojmowaniem nieruchomości (szerzej na temat tych koncepcji oprócz cytowanych powyżej zob.: Klein, 1985, s. 85; Jędrej, 2018, s. 231; Mysiak, 2004, s. 131; Rudnicki, 1994, s. 27; Swaczyna, 2002, s. 88; Bednarek, 1997, s. 89; Strzelczyk, 2017, s. 60). Dominującym obecnie stanowiskiem, popieranym w niniejszym artykule, jest ujęcie wieczystoksięgowe zakładające, że podstawową przesłanką wyodrębnienia prawnego nieruchomo-

ści jest założenie dla niej księgi wieczystej (Skowrońska-Bocian & Warciński, 2018; Gniewek & Mikosz, 2013, s. 359). Jednakże koncepcja ta ma pierwszeństwo jedynie w tych sytuacjach, w których księgi wieczyste są już urządzone dla nieruchomości⁹. Przyjmuje się wówczas zasadę „jedna księga wieczysta — jedna nieruchomość”¹⁰. Oznacza to, że jedna nieruchomość gruntowa w zależności od treści księgi wieczystej może składać się z kilku wyodrębnionych geodezyjnie działek gruntu i to niekoniecznie graniczących ze sobą. Geodezyjnie wyodrębnione działki nie mają znaczenia dla rozumienia nieruchomości zgodnego z art. 46 k.c. i jej prawnorzeczowego statusu. Stąd też działki składające się na jedną nieruchomość stanowią jej część składową i nie mają samoistnego charakteru w obrocie, a przez to nie stanowią odrębnego przedmiotu własności i innych praw rzeczowych (Żelechowski, 2019)¹¹.

W tym świetle decyzja podziałowa ma szczególne znaczenie, ponieważ jest zdarzeniem, które może zapoczątkować powstanie nowego przedmiotu obrotu cywilnoprawnego. Dlatego tak istotna jest treść tego aktu administracyjnego, który może przesądzić o zasadach i skuteczności zbycia przyszłej nieruchomości¹². Znaczenie wspomnianych w pierwszej części tekstu warunków co do przyszłych losów nieruchomości inaczej wpływa na obrót nieruchomościami prywatnymi oraz gospodarowanie nieruchomościami publicznymi, których stopień sformalizowania, zwłaszcza przy wyborze drugiej strony stosunku prawnego, jest siłą rzeczy większy¹³. Kwestie mało istotne w obrocie nieruchomościami między osobami prywatnymi przy obrocie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego mogą urosnąć do rangi kluczowych, decydujących nawet o ważności zawartej umowy. W przypadku wydzielenia gruntu, który nie może zostać zagospodarowany jako odrębna nieruchomość, a który graniczy z dwoma lub więcej nieruchomościami prywatnymi, powstaje wiele pytań. Finalnie można je sprowadzić do problematyki doboru właściwego trybu zbycia tej nieruchomości. Spór sprowadza się do konkurencji trybu przetargu ograniczonego z trybem bezprzetargowym, zwłaszcza gdy osobą zainteresowaną nabyciem wyodrębnionego gruntu jest właściciel nieruchomości sąsiedniej, lecz niewskazanej w decyzji zatwierdzającej podział. Wydawałoby się, że w takim stanie faktycznym to właśnie położenie gruntu i możliwość rzeczywistego poprawienia warunków zagospodarowania ma podstawowe znaczenie dla wyboru sposobu zbycia nieruchomości, zwłaszcza gdy w orzecznictwie wyrażono popierany pogląd, że sam fakt graniczenia zbywanego gruntu z innymi gruntami nie jest okolicznością przesądzającą¹⁴.

Jeśli zatem decyzje podziałowe potraktuje się jako doprecyzowanie realizacji ładu przestrzennego i treści obowiązujących MPZP jako czynników materialnoprawnych, wówczas zastrzeganie opisanych wyżej warunków w tych aktach administracyjnych będzie wpływało na sposób obrotu tymi nieruchomościami. Jednak będą to już warunki formalne, których należy dochować, aby nieruchomość odpowiednio przygotować do zbycia. W przeciwnym razie konsekwencje naruszenia treści decyzji podziałowej nieruchomości mogą

być bardzo doniosłe i prowadzić ostatecznie do nieważności umowy zbycia nieruchomości. Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w przypadku naruszenia warunku o zapewnieniu wydzielanej działce skomunikowania z drogą publiczną na podstawie art. 58 § 1 k.c. w związku z art. 99 i art. 93 ust. 3 u.g.n.¹⁵ Natomiast w przypadku innych warunków, zwłaszcza dołączenia wydzielanej części nieruchomości do sąsiadującej nieruchomości, ewentualny skutek nieważności można uzasadnić wynikającymi z obowiązującego MPZP zasadami parcelacji gruntów oraz ich przeznaczenia. W tym sensie zatwierdzenie podziału nieruchomości ze wskazaniem dołączenia wydzielanej działki do innej nieruchomości ma zagwarantować realizację celu i przeznaczenia określonego w planie zagospodarowania przestrzennego dla każdej nieruchomości zawierającej się w obszarze konkretnego terenu elementarnego. Taką koncepcję można by uzasadniać, powołując się na następujące argumenty.

W pierwszej kolejności istotne jest zdefiniowanie podstawowej przesłanki, która skutkuje nieważnością bezwzględną czynności prawnej, jaką jest „sprzeczność z ustawą”. Powszechnie akceptuje się pogląd, że użyte w art. 58 k.c. terminu „ustawa” nie odnosi się do konkretnego aktu prawnego, mającego swoje miejsce w strukturze źródeł prawa powszechnie obowiązującego zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji, ponieważ chodzi tu o niezgodność z każdym aktem prawa powszechnie obowiązującego (Radwański, 2008, s. 227; Gutowski, 2017, s. 231). Za „ustawę” w wyżej wskazanym rozumieniu należy uznać także akty prawne rangi podstawowej, które wydano w granicach ustawowego upoważnienia oraz w celu wykonania ustawy (Gniewek & Mikosz, 2013, s. 337; Zbiegień-Turzańska, 2013; Orlicki, 2018). Warto jednak wyeksponować stanowisko przeciwne, odnoszące się właśnie do poruszanej kwestii władztwa planistycznego gminy i zachowania ładu przestrzennego w aspekcie ograniczenia prawa własności, który w art. 140 k.c. również odnosi się do tożsamego terminu „ustawa”. W ujęciu tej koncepcji termin „ustawa” należy rozumieć wąsko i w sensie formalnym (Czarnik, 2006, s. 42; Czarnik, 2010, s. 10). Stąd władztwo planistyczne ograniczy się wyłącznie do stosowania przepisów ustaw, a nie aktów prawa miejscowego. Jest to problem zdiagnozowany już w literaturze poświęconej władztwu planistycznemu gminy (por. Parchomiuk, 2017, s. 64). Należy jednak poprzec pogląd o szerokim rozumieniu terminu „ustawa” jako o przepisach rangi ustawowej oraz aktów niższego rzędu wydanych przez uprawniony podmiot w wykonaniu ustawy i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. Nie mogą być bowiem utrzymane w obrocie prawnym czynności prawne sprzeczne z aktami niższego rzędu wydanymi na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Zgodnie z art. 92 Konstytucji RP akty prawa miejscowego należą właśnie do tej kategorii aktów normatywnych, a zatem nie jest dopuszczalne pomijanie lub naruszanie następstw prawnych wynikających z ustaw¹⁶.

Ponadto decyzja podziałowa jako akt stosowania prawa stanowi warunek *sine qua non* dla wydzielenia części składowej nieruchomości oraz powstania w przyszłości samodzielniego przedmiotu obrotu cywilnoprawnego. W tym też sen-

sie ranga wszelkich warunków i ograniczeń wynikających z treści tego aktu, który można nazwać kreacyjnym, jest istotna. Współkształtuje ona sytuację prawną wydzielanej działki geodezyjnej i to nie tylko w aspekcie pozostawiania danej działki częścią składową tej lub innej nieruchomości. Wyznacza ona bowiem konkretnemu właścicielowi warunki skutecznego zbycia takiego gruntu. Nie ulega wątpliwości, że jednym z aspektów obowiązywania u.p.z.p., w związku z uchwalanymi planami zagospodarowania przestrzennego jako aktami wykonującym tę ustawę, jest ograniczanie prawa własności w zakresie korzystania i zagospodarowania nieruchomości gruntowej (Niewiadomski, 2016).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że naruszenie tych warunków, które mają swoje normatywne uzasadnienie wprost wyrażone w przepisach prawa (dostęp do drogi publicznej — art. 93 ust. 3 w związku z art. 99 u.g.n.) lub rekonstruowanych z tych przepisów (wspomniane już wyżej dołączenie działki do konkretnie oznaczonej nieruchomości), może doprowadzić do nieważności umowy sprzedaży na podstawie art. 58 § 1 k.c., bądź stanowić jedną z okoliczności przesądzających o zastosowaniu takiej sankcji. Analizowane zastrzeżenia, które mogą być zawarte w treści decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, należy potraktować jako ograniczenie właściciela w dopuszczalności oraz sposobie rozporządzania przedmiotem jego własności. W tym sensie skutki dokonania czynności prawnej z naruszeniem treści decyzji podziałowej zależą od tego, czy w stanie faktycznym decyzja podziałowa stanowi warunek *sine qua non* powstania działki ewidencyjnej (tak przy zapewnieniu dostępu do drogi publicznej), czy też decyzja taka określa jedynie przeznaczenie wydzielanej działki (np. na poprawienie warunków zagospodarowania konkretnie oznaczonej nieruchomości). W pierwszym przypadku zbycie takiej działki bez uregulowania skomunikowania jej z najbliższą drogą publiczną stanowi bezpośrednie naruszenie przywołanych już przepisów art. 93 ust. 3 w związku z art. 99 u.g.n. i niespełnieniem określonego w decyzji podziałowej warunku, a zatem mamy do czynienia nie tylko z naruszeniem przepisów prawa, ale również z rozporządzaniem dobrem, które w ujęciu materialnoprawnym ostatecznie nie powstało. Z kolei w drugiej sytuacji, gdy decyzja podziałowa nie ma charakteru warunkowego, ponieważ jedynie określa przeznaczenie nowo powstałych działek, posłużenie się sankcją nieważności bezwzględnej zależy od wystąpienia dalszych okoliczności. Ostatecznie takiej czynności prawnej można postawić zarzut wadliwego dokonania lub naruszenia prawa przez jej treść, który skutkuje spełnieniem przesłanek z art. 58 § 1 k.c. jako czynności prawnej sprzecznej z prawem albo mającej na celu obejście prawa. W takiej sytuacji treść decyzji podziałowej dowodzi błędnego zastosowania przepisów o zbyciu takiej nieruchomości (np. zastosowanie art. 37 ust. 1 w zw. z art. 40 ust. 1 pkt 2 oraz 2a zamiast art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n.) albo wadliwego określenia sposobu korzystania i zagospodarowania takiej nieruchomości wbrew treści obowiązującego MPZP, a zatem z naruszeniem ustalonych ograniczeń w wykonywaniu prawa własności.

Możliwość uchylecia, zmiany albo stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji podziałowej i jej wpływ na ważność czynności prawnej

Wychodząc z założenia, że naruszenie ograniczeń (warunków) wynikających z decyzji podziałowej uzasadnia stosowanie cywilnoprawnej sankcji nieważności bezwzględnej, wydaje się zatem, że zbywca będzie dążyć do wyeliminowania takiej decyzji z obrotu prawnego, jeśli jej treść będzie odstawać od istniejącego stanu faktycznego. Nie jest bowiem wykluczone, że od chwili wydania decyzji zatwierdzającej podział do czasu zbycia takiej nieruchomości mogą upłynąć lata, a wraz z nimi mogą zdezaktualizować się uprzednie motywy podziału nieruchomości.

Uwagi należy jednak rozpocząć od fundamentalnej dla procedury administracyjnej, wyrażonej w art. 16 § 1 ustawy z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.)¹⁷ zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, która ma kardynalne znaczenie dla legalności i umacniania następstw wywołanych przez tę decyzję jako definitywnego załatwienia sprawy administracyjnej. Omawiana cecha trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych nie ma zatem charakteru absolutnego, ponieważ w określonych przepisami prawa sytuacjach jej treść może zostać zrewidowana, a ostatecznie sama decyzja może zostać usunięta z obrotu prawnego (Adamiak, 2020; Glibowski, 2020). W konsekwencji założenia o trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych nie można utożsamiać z niezmiennością treści tej decyzji (Glibowski, 2020)¹⁸.

Podejmując starania zmierzające do wyeliminowania ostatecznej decyzji podziałowej z obrotu albo zmiany jej treści, można mieć wątpliwości dotyczące wyboru trybu, który będzie inicjować zainteresowana strona w celu usunięcia tej przeszkody w zbyciu gruntu. Mogłoby się wydawać, że optymalnym rozwiązaniem jest skorzystanie z procedury wskazanej w art. 154 k.p.a., w świetle której taka decyzja może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Jednakże analiza orzecznictwa sądów administracyjnych oraz literatury przedmiotu prowadzi do zgola odmiennych wniosków. Otóż jednoznacznie przyjmuje się, że decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości ma charakter związany¹⁹. Skutkiem takiego charakteru analizowanej decyzji jest niemożliwość stosowania wobec niej trybów uregulowanych w art. 154 i 155 k.p.a., które dotyczą wyłącznie decyzji uznaniowych²⁰.

Z kolei próba wyeliminowania decyzji podziałowej z obrotu prawnego na podstawie art. 156 k.p.a. będzie wymagała wykazania przesłanek stwierdzenia nieważności. Biorąc pod uwagę okoliczność, że podstawowym kryterium wydania decyzji podziałowej jest zgodność zatwierdzanego przez nią podziału z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to właśnie w tej relacji będą się ogniskować potencjalne zarzuty. Jak wskazuje się w orzecznictwie, zgodność ewidencyjnego podziału nieruchomości z MPZP oznacza możliwość zagospodarowania wydzielanych nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem określonym

w planie i nie chodzi tu wyłącznie o wydzielenie działek gruntu zgodnie z liniami rozgraniczającymi poszczególne funkcje zagospodarowania terenu określone w planie²¹. W takim postępowaniu istotne będzie także ustalenie, czy ówczesny projekt podziału stwarzał hipotetyczną możliwość realizacji celu i przeznaczenia terenu, określonego w planie miejscowym dla całej dzielonej nieruchomości²². Z tego względu kluczowe będą podstawy wskazane w art. 156 § 1 pkt 2 i 5 k.p.a., które dotyczą wydania decyzji podziałowej z rażącym naruszeniem prawa albo jej niewykonalności już w dacie jej wydania.

Bardzo istotne jest odniesienie się również do znaczenia jednej z przesłanek negatywnych stwierdzenia nieważności, która uniemożliwia wydanie takiego rozstrzygnięcia pomimo uzasadnionych podstaw. Chodzi o wywołanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych. Konstrukcja nieodwracalności skutków decyzji administracyjnej nakazuje przyjąć, że decyzja dotknięta nieważnością nie jest aktem bezskutecznym. Pozostając w obrocie prawnym, wywołuje skutki prawne, które należy zachować „właśnie z racji ich nieodwracalności, chociażby nawet były dotknięte ułomnościami” (Adamiak & Borkowski, 2020). W literaturze (Adamiak & Borkowski, 2020; Jaśkowska, 2020; Kledzik, 2018, jednak nie bez zastrzeżeń — zob. Kamiński, 2013, s. 64; Lewandowski, 2013) i orzecznictwie²³ podnosi się, że nieodwracalności skutków prawnych w żadnym razie nie należy utożsamiać z niemożliwością przywrócenia stanu faktycznego istniejącego przed wydaniem wadliwej decyzji. O nieodwracalności skutków prawnych można mówić jedynie wówczas, gdy organ administracji, który wydał decyzję administracyjną, nie ma podstaw prawnych do podjęcia aktów lub czynności mogących cofnąć, znieść lub odwrócić skutki prawne wywołane przez decyzję administracyjną dotkniętą wadą nieważności (Adamiak & Borkowski, 2020; Jaśkowska, 2020; Kledzik, 2018). Podnosi się również, że nieodwracalność nie musi mieć charakteru absolutnego. Wystarczy, że organ administracji w granicach swoich zadań, kompetencji i właściwości nie może legalnie i skutecznie odwrócić skutku tej decyzji administracyjnej²⁴. Odnosząc tę uwagę do decyzji podziałowej i jej wpływu na obrót cywilnoprawny, można stwierdzić, że jej następstwa prawne mają jedynie pośrednie znaczenie dla stosunków cywilnoprawnych w tym sensie, że sama decyzja podziałowa ich bezpośrednio nie kreuje. Wskazane pośrednie powiązanie upatruję w tym, że decyzja podziałowa jest podstawą do powstania nowego przedmiotu obrotu cywilnoprawnego.

Można zatem stwierdzić, że w przypadku ustalenia jedynie pośredniej więzi między decyzją administracyjną a wywołanymi przez nią skutkami cywilnoprawnymi (które mogą wynikać z czynności prawnych dokonanych w następstwie takiej decyzji), wystąpi przesłanka negatywna dla stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej w postaci nieodwracalności wywołanych skutków prawnych. Najlepszym przykładem wyjaśniającym tę problematykę jest założenie księgi wieczystej dla nowo wydzielonej działki, a już bez wątplenia dalszy obrót taką nieruchomością na rzecz osób trzecich. Z drugiej strony można także stwierdzić, że niedo-

prowadzenie do wydzielania prawnego takiej nieruchomości nie zaktualizuje przesłanki negatywnej w stwierdzeniu nieważności decyzji podziałowej.

Jednakże próba usunięcia decyzji podziałowej na podstawie art. 156 k.p.a. będzie nieskuteczna, w razie gdyby zawarty w niej warunek stracił na aktualności z powodu uchwalenia nowego MPZP. Można wyobrazić sobie sytuację, gdy w nowym planie zmniejszono powierzchnię dla działek inwestycyjnych i wydzielana wcześniej działka nie musi już polepszać warunków zagospodarowania nieruchomości sąsiednich, gdyż w nowych realiach może być już zabudowana zgodnie z planem.

Zgodnie z art. 34 u.p.z.p. utrata mocy obowiązującej MPZP nie powoduje wygaśnięcia decyzji administracyjnych wydanych na podstawie tego planu. W takiej sytuacji możliwe jest żądanie stwierdzenia ich wygaśnięcia na podstawie art. 162 § 1 k.p.a. Jednakże podstawa możliwości stwierdzenia wygaśnięcia takiej decyzji wynikająca z punktu 1 lub 2 art. 162 § 1 k.p.a. będzie zależna od zawartego w tej decyzji warunku. Zmiana realiów zagospodarowania przestrzennego wydzielonej działki będzie wiązać się z koniecznością wykazania bezprzedmiotowości decyzji podziałowej oraz istnienia interesu społecznego lub interesu strony w wygaśnięciu tej decyzji.

Podsumowanie

W obrocie nieruchomościami gruntowymi decyzja zatwierdzająca podział ma charakter kluczowy, a wręcz kreacyjny. Jest to wynikiem tego, że podział ewidencyjny nieruchomości jest podstawą podziału prawnego, który ostatecznie pozwala na powstanie nowego przedmiotu obrotu cywilnoprawnego w przyszłości. W tym świetle w decyzjach podziałowych mogą być zwarte dodatkowe warunki związane z losiem gruntu po jego wydzieleniu albo z koniecznością zachowania określonych właściwości przez grunt. Przedmiotowe warunki mogą polegać na wskazaniu, że działkę wydziela się z przeznaczeniem na polepszenie warunków zagospodarowania sąsiedniej nieruchomości albo na konieczności zapewnienia dostępu nowo wydzielanej działki do drogi publicznej poprzez przyszłe zbycie wraz z udziałem w nieruchomości sąsiedniej pełniącej funkcję drogi wewnętrznej lub przez ustanowienie stosownych służebności gruntowych.

Jednakże niektóre warunki wyrażone są wprost w przepisach prawa, jak w przypadku drogi publicznej (art. 99 i art. 93 ust. 3 u.g.n.), a niektóre wymagają bardziej złożonych analiz prawnych, które są pokłosiem subsydiarnej roli ewidencyjnego podziału nieruchomości względem ustaleń planu miejscowego. Stąd możliwość zagospodarowania i zabudowania nieruchomości gruntowych jest w pierwszej kolejności limitowana treścią obowiązujących MPZP (a w razie ich braku decyzjami o warunkach zabudowy). Na tej podstawie legalność ograniczeń w obrocie wydzielaną działką, np. jedynie do właścicieli nieruchomości sąsiadujących, może wynikać z interpretacji przepisów u.p.z.p., które

zakładają uwzględnianie nienormatywnej okoliczności, jaką jest ład przestrzenny.

W tym świetle decyzja podziałowa ma szczególne znaczenie, ponieważ jako akt stosowania prawa stanowi warunek *sine qua non* dla wydzielania części składowej nieruchomości oraz powstania w przyszłości samodzielnego przedmiotu obrotu cywilnoprawnego. Z tego względu ranga wszelkich ograniczeń wynikających z treści tego aktu współkształtuje dalsze przeznaczenie wydzielanej działki geodezyjnej i to nie tylko w aspekcie pozostawiania danej działki częścią składową tej lub innej nieruchomości. Wyznacza bowiem także konkretnemu właścicielowi warunki skutecznego zbycia takiej nieruchomości. Zbiorczo wskazane w publikacji obostrzenia można uznać za ograniczania prawa własności w zakresie korzystania i zagospodarowania nieruchomości gruntowej przez jej dotychczasowego właściciela. W tym świetle naruszenie opisywanych ograniczeń (warunków) wynikających z decyzji podziałowej będzie uzasadniać stosowanie cywilnoprawnej sankcji nieważności bezwzględnej z art. 58 k.c., przy czym naruszenie treści decyzji podziałowej będzie stanowić główny argument za taką sankcją lub będzie stanowić element stanu faktycznego uzasadniającego jej zastosowanie. Wynika to z faktu, że dokonanie czynności prawnej, której treść lub sposób dokonania odstaje od tych ograniczeń, będzie traktowane jako naruszenie prawa lub próba jego obejścia. Jak już wskazano, każde z tych ograniczeń ma swoje normatywne uzasadnienie wynikające z aktów prawnych o randze ustawowej lub podustawowej.

Od chwili wydania decyzji zatwierdzającej podział do czasu zbycia takiej nieruchomości mogą upłynąć lata, a wraz z nimi mogą zdezaktualizować się uprzednie motywy podziału nieruchomości, które nie będą już odpowiadać interesom właściciela albo aktualnym warunkom planistycznym. Podejmując starania zmierzające do wyeliminowania ostatecznej decyzji podziałowej z obrotu albo zmiany jej treści, można mieć wątpliwości dotyczące wyboru trybu, który będzie inicjować zainteresowana strona w celu usunięcia tej decyzji z obrotu prawnego. Jednoznacznie przyjmuje się, że decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości ma charakter związany, a zatem nie jest możliwe stosowanie wobec niej trybów uregulowanych w art. 154 i 155 k.p.a., które dotyczą wyłącznie decyzji uznaniowych. Próba wyeliminowania decyzji podziałowej z obrotu prawnego na podstawie art. 156 k.p.a. będzie wymagała wykazania przesłanek stwierdzenia nieważności. Z tego względu kluczowe będą podstawy wskazane w art. 156 § 1 pkt 2 i 5 k.p.a., które dotyczą wydania decyzji podziałowej z rażącym naruszeniem prawa albo jej niewykonalności już w dacie jej wydania przy jednoczesnym braku przesłanek negatywnych stwierdzenia nieważności. Wywołanie nieodwracalnych skutków prawnych przez decyzję podziałową może nastąpić jedynie w przypadku założenia księgi wieczystej dla nowo wydzielonej działki albo dalszego obrotu taką nieruchomością na rzecz osób trzecich.

Niedoprowadzenie do wydzielania prawnego takiej nieruchomości nie zaktualizuje przesłanki negatywnej w stwierdzeniu nieważności decyzji podziałowej. Jednakże próba usunięcia decyzji podziałowej na podstawie art. 156

k.p.a. będzie nieskuteczna w razie gdyby zawarty w niej warunek stracił na aktualności z powodu uchwalenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego. W takiej sytuacji możliwe jest żądanie stwierdzenia jej wygaśnięcia na podstawie

art. 162 § 1 k.p.a. Jednakże podstawa możliwości stwierdzenia wygaśnięcia takiej decyzji wynikająca z punktu 1 lub 2 art. 162 § 1 k.p.a. będzie zależna od zawartego w tej decyzji warunku.

Przypisy/Notes

- ¹ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1990 z późn. zm.
- ² Należy zaznaczyć, że wskazane wymagania mogą być uchylone mocą przepisów szczególnych, np. art. 41 ust. 2 ustawy z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1208).
- ³ W tym miejscu warto przytoczyć rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 4.08.2011 r., sygn. II SA/Gd 923/10, Lex nr 864335, w którym jasno stwierdzono, że przepis art. 93 ust. 2 u.g.n. stanowi istotną wskazówkę interpretacyjną pojęcia „zgodności podziału z ustaleniami planu”. Oznacza to bowiem, że przy zatwierdzeniu projektu podziału organ musi przede wszystkim uwzględnić przeznaczenie terenu określone w planie miejscowym i z tego punktu widzenia ocenić, czy projekt realizuje to przeznaczenie, a także czy „służy” temu przeznaczeniu. Dodatkowym kryterium dopuszczalności zatwierdzenia podziału, z punktu widzenia jego zgodności z planem, jest określona wprost przez ustawodawcę konieczność badania możliwości przyszłego zagospodarowania nowo utworzonych działek zgodnie z celem i przeznaczeniem nieruchomości w planie miejscowym. Zatem organ w ramach dokonywanej oceny zgodności podziału z ustaleniami planu musi udzielić odpowiedzi na pytanie, czy proponowany przez wnioskodawcę projekt podziału służy realizacji celu i przeznaczenia określonego w planie, a więc czy projekt podziału stwarza hipotetyczną możliwość realizacji celu i przeznaczenia terenu, określonego w planie miejscowym, po zatwierdzeniu podziału nieruchomości.
- ⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 23.11.2005 r., I SA/Wa 1918/04, Lex nr 213637; zob. też uwagi E. Bończak-Kucharczyk (2020).
- ⁵ W zależności od statusu właściciela (podmiot prywatny lub Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego) różnie należy oceniać cywilnoprawne następstwa takiego podziału. W przypadku podmiotów prywatnych na podstawie art. 98 u.g.n. działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa. Za te działki przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem.
- ⁶ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2020 r.
- ⁷ Za M. J. Nowakiem powiemy, że ład przestrzenny stanowi „idealną wizję zagospodarowania przestrzeni, w ramach której nie występują żadne konflikty przestrzenne, a zarazem wszystkie ważne walory przestrzeni są odpowiednio chronione” (Nowak, 2020). Stąd też realizacja powyższego wymaga odniesienia się także do innych uwarunkowań niż względy wyżej wskazane, które wspólnie ukształtują przestrzeń w harmonijną całość wraz z uwzględnieniem wymagań funkcjonalnych, gospodarczo-społecznych, środowiskowych, kulturowych oraz kompozycyjno-estetycznych (zob. Plucińska-Filipowicz & Filipowicz, 2019 oraz wyrok WSA w Poznaniu z 16.01.2020 r., II SA/Po 629/19, LEX nr 2770133 odnoszący się do celu zasady „dobrego sąsiedztwa”, którym jest zagwarantowanie zachowania ładu przestrzennego). Za A. Kamińską należy dodać, że chodzi tutaj w szczególności o powiązanie ładu przestrzennego z rozwojem lokalnym (Kamińska, 2015).
- ⁸ Należy zaznaczyć, że u.g.n. ma własną definicję legalną nieruchomości gruntowej, która stanowi syntezę rozwiązań Kodeksu cywilnego (ustawa z 23.04.1964 r. — Kodeks cywilny, t. j.: Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 — dalej k.c.). Stąd nadal konieczne jest stosowanie art. 46 k.c. i n.
- ⁹ Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd SN zawarty w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 7.04.2006 r., sygn. III CZP 24/06, Legalis: „Według przeważającego stanowiska przyjętego w orzecznictwie i piśmiennictwie nie ma podstaw do przeciwstawiania sobie dwóch różnych pojęć nieruchomości: materialnoprawnego (prawnorzeczowego) i formalnego (wieczystoksięgowego). Przedstawiona wyżej definicja nieruchomości gruntowej [z art. 46 k.c. — przyp. autora] jest uniwersalna w tym znaczeniu, że odnosi się zarówno do nieruchomości, dla których prowadzi się księgi wieczyste, jak i do nieruchomości, które nie mają założonych ksiąg wieczystych. Jednakże w sytuacji, gdy dla określonej nieruchomości została założona księga wieczysta, obowiązuje reguła „jedna księga — jedna nieruchomość”.
- ¹⁰ Z nowszego orzecznictwa zob. uchwałę SN z 21.03.2013 r., III CZP 8/13, Legalis 617803, w której stwierdzono, że zestawiając treść art. 46 § 1 k.c. i art. 24 ustawy z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2204) za trafną należy uznać koncepcję wieczystoksięgowego rozumienia nieruchomości wyrażającą się w formule: „jedna księga wieczysta — jedna nieruchomość” jako najlepiej uargumentowaną, racjonalną i odpowiadającą potrzebom obrotu, zwłaszcza w praktyce notarialnej.
- ¹¹ Por. wyrok SN z 22.02.2012 r., IV CSK 278/11, Legalis 473609, zgodnie z którym uznano, że graniczące z sobą działki gruntu będące własnością tej samej osoby, dla której prowadzone są oddzielne księgi wieczyste, stanowią dwie odrębne nieruchomości w rozumieniu art. 46 § 1 k.c. Odrębność tę tracą w razie połączenia w jednej księdze wieczystej, obowiązuje bowiem reguła „jedna księga — jedna nieruchomość”.
- ¹² Postanowienie Sądu Najwyższego z 19.03.2015 r., IV CSK 411/14, LEX nr 1821139.
- ¹³ Zgodnie z art. 28 i kolejnymi u.g.n. sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej.
- ¹⁴ Zob. wyrok SN z 5.07.2006 r., IV CSK 98/06, Legalis; wyroki NSA: z 3.07.2015 r., I OSK 962/15, Legalis; z 1.09.2017 r., sygn. I OSK 2606/16, Legalis; z 14.09.2017 r., I OSK 407/17, Legalis.
- ¹⁵ Uchwała SN z 4.06.2009 r., III CZP 34/09, Legalis; postanowienia SN: z 16.11.2011 r., V CSK 478/10, Legalis; z 19.03.2015 r., IV CSK 411/14, LEX nr 1821139.
- ¹⁶ W tym miejscu wyeksponować należy poglądy wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych: wyroki NSA z 5.04.2017 r., II OSK 2047/15, Lex nr 2316302, z 8.02.2017 r., II OSK 1330/15, Lex nr 2282127, z 10.11.2015 r., sygn. II OSK 543/14, Lex nr 2002192, w którym stwierdzono ponadto, że dopuszczalność ograniczenia prawa własności może nastąpić w wyniku działania organów władzy publicznej, podjętego w ustawowych formach prawnych. Taki przypadek odnosi się chociażby do odmowy ustalenia warunków zabudowy. Warto wspomnieć też o wyroku WSA w Poznaniu z 24.06.2010 r., IV SA/Po 195/10, Lex nr 675147, w którym stwierdzono, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zastępuje na danym obszarze państwowy porządek planistyczny, określony ustawami o zagospodarowaniu przestrzennym i ustawami szczególnymi, a także o wyrokach WSA: w Poznaniu z 14.06.2017 r., II SA/Po 644/16, Lex nr 675147 oraz w Gdańsku z 3.01.2012 r., II SA/Gd 799/11, Lex nr 1101816, gdzie wskazano, że współkształtowanie przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego wraz z innymi przepisami prawa treści prawa własności stanowi przewidziane w art. 140 k.c. przedmiotowe ograniczenie w sposobie wykonywania tego prawa, poddając korzystanie z nieruchomości rygorom wynikającym z treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wyposażenie rady gminy w kompetencje do wiążącego określania treści prawa własności nieruchomości jest głównym atrybutem władztwa planistycznego gminy.
- ¹⁷ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256.
- ¹⁸ Zob. także wyrok NSA z 10.09.2014 r., I OSK 229/13, Legalis.
- ¹⁹ Za wielu zob. Bończak-Kucharczyk, 2020; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11.06.2014 r., II SA/Go 239/14, LEX nr 1522572; wyrok NSA z 3.10.2019 r., I OSK 33/18, LEX nr 2865678.
- ²⁰ Zob. z uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z 9.09.2015 r., I SA/Wa 796/15, LEX nr 1801112; wyrok NSA z 25.02.2011 r., I OSK 607/10, Lex 784233; 9.09.2013 r., II OSK 756/12, Lex 1376778; z 8.11.2016 r., II OSK 2663/15, Legalis.
- ²¹ Wyrok NSA z 8.07.2020 r., I OSK 2721/19, LEX nr 3035300; wyrok WSA w Szczecinie z 13.01.2010 r., II SA/Sz 1297/09, LEX nr 554182.
- ²² Por. też wyrok WSA w Gdańsku z 26.09.2019 r., II SA/Gd 285/19, LEX nr 2725413; zob. wyrok WSA w Gdańsku z 29.12.2016 r., II SA/Gd 586/16, LEX nr 2195990.
- ²³ Uchwała SN (7) z 28.05.1992 r., III AZP 4/92, LEX nr 9543; wyrok NSA z 10.03.2017 r., II OSK 1743/15, LEX nr 2303301.

²⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19.02.2002 r., sygn. I SA 1796/00, LEX nr 81755: „Odwracalność lub nieodwracalność skutku prawnego decyzji należy rozpatrywać, mając na uwadze zakres właściwości organów administracji publicznej oraz ich kompetencje. Jeżeli cofnięcie, zniesienie, odwołanie skutków prawnych decyzji wymaga takich działań, do których organ administracji publicznej nie ma umocowania ustawowego, czyli nie może zastosować formy aktu administracyjnego indywidualnego, nie może też skorzystać z drogi postępowania administracyjnego, to wtedy właśnie skutek prawny decyzji będzie nieodwracalny. Nie oznacza to, że jest to nieodwracalność absolutna, że mamy do czynienia z totalną niemożnością przywrócenia poprzedniego stanu prawnego w ramach całego porządku prawnego. Jest to nieodwracalność skutku prawnego względna w tym znaczeniu, że 'odwołanie' tego skutku jest prawnie niedostępne dla organu administracji publicznej działającego w granicach obowiązywania norm prawa publicznego w formach prawnych właściwych dla tej administracji i w trybie postępowania przypisanym tejże administracji. Nieodwracalność skutków prawnych oznacza, iż decyzja dotknięta nieważnością nie jest aktem pozornym i bezskutecznym, lecz że pozostając w obrocie prawnym, może wywoływać skutki prawne i niektóre z nich należy zachować, z uwagi na ich nieodwracalność, chociażby nawet były dotknięte ułomnościami”.

Bibliografia/References

- Adamiak, B. (2020). Komentarz do art. 16 KPA. W: B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Legalis (dostęp 15.03.2020).
- Adamiak, B., & Borkowski, J. (2020). Komentarz do art. 156 KPA. W: B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Legalis (dostęp 15.03.2020).
- Bednarek, M. (1997). *Mienie. Komentarz do art. 44–55 (3) Kodeksu cywilnego*. Zakamycze.
- Bończak-Kucharczyk, E. (2020). Komentarz do art. 93 u.g.n., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*. LEX/el. (dostęp 15.01.2020).
- Buczyński, K. (2014). Komentarz do art. 2 UPZP. W: K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, & P. Sosnowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Czarnik, Z. (2006). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, (2).
- Czarnik, Z. (2010). Istota i zakres władztwa planistycznego gminy. *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka*, (3).
- Glibowski, K. (2020). Komentarz do art. 16 KPA. W: M. Wierzbowski, & R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Legalis (dostęp 15.03.2020).
- Gniewek, E., & Mikosz, R. (2013). W: E. Gniewek (red.) *System Prawa Prywatnego. Tom 3. Prawo rzeczowe*. Legalis (dostęp 14.02.2020).
- Gutowski, M. (2017). *Nieważność czynności prawnej*. C.H.Beck.
- Jaśkowska, M. (2020). Komentarz do art. 156 KPA. W: M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, & M. Jaśkowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*. LEX/el. (dostęp 15.03.2020).
- Jędrzej, K. (2018). Pojęcie nieruchomości gruntowej. *Gdańskie Studia Prawnicze*, 39.
- Kamińska, A. (2015). *Kształtowanie polityki przestrzennej, czyli sztuka godzenia sprzecznych interesów*, <https://www.prawo.pl/biznes/ksztaltowanie-polityki-przestrzennej-czyli-sztuka-godzenia-sprzecznych-interesow,150679.html> (dostęp 20.02.2020).
- Kamiński, M., (2013). Problem definiowania pojęcia nieodwracalnych skutków prawnych unieważniającej decyzji administracyjnej a koncepcja skutku prawnego. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, (4).
- Kledzik, P. (2018). *Prawne uwarunkowania stwierdzenia nieważności decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. LEX/el. (dostęp 15.03.2020).
- Klein, A. (1985). Ewolucja pojęcia nieruchomości w polskim prawie cywilnym. W: B. Kordasiewicz, & E. Łętowska (red.), *Prace z prawa cywilnego. Wydane dla uczczenia pracy naukowej Profesora Józefa Stanisława Piętowskiego*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Lewandowski, T. (2013). *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 marca 2012 r., II OSK 2470/10*. LEX/el. (dostęp 15.03.2020).
- Mysiak, P. (2004). O pojęciu nieruchomości gruntowej. *Rejent*, (8).
- Niewiadomski, Z. (2016). Komentarz do art. 6 UPZP. W: Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Legalis (dostęp 15.02.2020).
- Nowak, M. J. (2020). Komentarz do art. 2 UPZP. W: Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych*. Legalis, (dostęp 20.02.2020).
- Orlicki, M. (2018). Komentarz do art. 140 KC. W: M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom I. Legalis (dostęp 15.03.2020).
- Parchomiuk, J. (2017). Przesłanki dopuszczalności ograniczeń własności zabytków w świetle konstytucyjnych i konwencyjnych standardów ochrony własności. *Roczniki Nauk Prawnych*, (3).
- Plucińska-Filipowicz, A., & Filipowicz, T. (2019). Komentarz do art. 2 UPZP. W: M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*. LEX/el. (dostęp 20.02.2020).
- Radwański, Z. (2008) Treść czynności prawnej. W: Z. Radwański (red.) *System Prawa Prywatnego. Tom 2. Prawo cywilne — część ogólna*. C.H.Beck.
- Rudnicki, S. (1994). Pojęcie nieruchomości gruntowej. *Rejent*, (1).
- Skowrońska-Bocian, E., & Warciński, M., (2018). Komentarz do art. 46 KC. W: K. Pietrzykowski (red.) *Kodeks cywilny, Komentarz*. Tom I. Art. 1–44⁹¹⁰, Legalis (dostęp 15.03.2020).
- Sobolewski, P. (2020). Komentarz do art. 58 KC. W: K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Legalis (dostęp 15.03.2020).
- Strzelczyk, R. (2017). *Prawo nieruchomości*. C.H.Beck.
- Swaczyna, B. (2002). Prawne wyodrębnienie gruntu na powierzchni ziemi. *Rejent*, (9).
- Zbiegień-Turzańska, A. (2013). Komentarz do art. 140 KC. W: K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Legalis (dostęp 15.03.2020).
- Żelechowski, Ł. (2019). Komentarz do art. 46 KC. W: K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, nb 2. Legalis (dostęp 15.03.2020).

Dr Szymon Słotwiński

Doktor nauk prawnych, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. Od 2017 r. adiunkt na Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. Członek zespołu badawczego zajmującego się problematyką organizacji i funkcjonowania gospodarki komunalnej.

Dr Szymon Słotwiński

Doctor of Law, graduate of the Faculty of Law and Administration at the University of Szczecin. Since 2017 assistant professor at the Faculty of Law and Administration, University of Szczecin. Member of the research team dealing with the issues of organisation and functioning of municipality self-government.