

Jerzy Kopyra

Połączenie i ponowny podział nieruchomości gruntowych ukształtowanych w sposób uniemożliwiający ich racjonalne zagospodarowanie

1. Zagadnienia wprowadzające

Nowela z dnia 28 listopada 2003 r. do ustawy gospodarce nieruchomościami¹ wprowadziła nową instytucję prawną, tj. połączenie i ponowny podział nieruchomości gruntowych o konfiguracji uniemożliwiającej ich racjonalne zagospodarowanie² (art. 98b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³). Powołana instytucja nie została dotychczas wyczerpująco opisana w literaturze przedmiotu.

Ponieważ w art. 98b u.g.n. mowa o nieruchomościach gruntowych, instytucja połączenia i ponownego podziału znajduje zastosowanie w przy-

¹ Co do zasady, powołana nowelizacja weszła w życie dnia 22 września 2004 r.

² Z uzasadnienia noweli: „...przez dodanie nowego art. 98b proponuje się stworzyć możliwość łączenia sąsiadujących ze sobą nieruchomości i ich ponownego podziału na nowe działki, ukształtowane w sposób zgodny z ustaleniami planu miejscowego. Przepisy te pozwolą uniknąć stosowania skomplikowanej procedury scaleniowej w sytuacji, gdy istnieje zgodna wola właścicieli i w tej kwestii i pozwoli osiągnąć ten sam skutek w sposób prostszy i mniej sformalizowany. Warunkiem, jaki należy spełnić, będzie zobowiązanie właścicieli do wzajemnego przeniesienia (w drodze zamiany) praw do części nieruchomości, które weszły w skład nowych działek gruntu. Ta sama procedura będzie też miała zastosowanie w sytuacji, gdy nieruchomości będą przedmiotem użytkowania wieczystego.”

³ Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm., dalej: u.g.n.

padku co najmniej dwóch nieruchomości. Wydaje się, iż szczególnie istotne dla analizy przedmiotowej instytucji jest wyjaśnienie następujących zagadnień. Po pierwsze, odpowiedzi wymaga pytanie o zakres kognicji organu administracji publicznej, tj. wójta (burmistrza prezydenta miasta) opiniującego i zatwierdzającego projekt połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych⁴. Po drugie, istotnym jest ustalenie, jakie umowy mogą być stosowane dla wzajemnego przeniesienia praw (własności albo użytkowania wieczystego) do części nieruchomości gruntowych, które weszły w skład nowo wydzielonych działek gruntu.

Ponadto należy zbadać wpływ ustania bytu prawnego:

1) umowy zawierającej zobowiązanie do powołanego przeniesienia na decyzję zatwierdzającą projekt połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych;

2) przedmiotowej decyzji na ważność umowy, na podstawie której przeniesienie następuje.

Ze względu na ramy niniejszego artykułu pominięte zostały w nim zagadnienia uregulowane w ramach instytucji połączenia i podziału nieruchomości gruntowych w sposób analogiczny jak w procedurze podziałowej poprzez odesłanie w art. 98b ust. 2 u.g.n. do odpowiednich przepisów tej ustawy.

2. Połączenie i ponowny podział nieruchomości gruntowych o konfiguracji uniemożliwiającej ich racjonalne zagospodarowanie

Zgodnie z art. 98b ust. 2 u.g.n., w sprawach dotyczących połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych stosuje się odpowiednio następujące przepisy:

1) art. 93 u.g.n. (podział nieruchomości gruntowych zgodnie z planem miejscowym);

2) art. 94 u.g.n. (podział nieruchomości gruntowych w przypadku braku planu miejscowego);

3) art. 96, 97 ust. 1 i 2 u.g.n. (procedura podziałowa);

⁴ Ze względów czysto praktycznych w niniejszym opracowaniu wyrażenia „nieruchomość (nieruchomości) gruntowa (gruntowe)” będą oznaczać nieruchomość (nieruchomości) gruntową (gruntowe)” ukształtowaną (ukształtowane) w sposób uniemożliwiający jej (ich) racjonalne zagospodarowanie.

- 4) art. 98 u.g.n. (grunty wydzielone pod drogi publiczne);
- 5) art. 98a u.g.n. (opłaty adiacenckie);
- 6) art. 99 u.g.n. (podział nieruchomości pod warunkiem ustanowienia służebności przy zbywaniu wydzielonych działek gruntu).

Celem instytucji uregulowanej w art. 98b u.g.n. jest uzyskanie takiej konfiguracji nieruchomości gruntowych, która pozwoli na ich racjonalne zagospodarowanie, zgodnie z ustaleniami planu miejscowego czy też decyzją o warunkach zabudowy (decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego). Powstaje jednak pytanie, czy wójt (burmistrz, prezydent miasta) opiniujący projekt połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych oraz wydający decyzję zatwierdzającą taki projekt jest kompetentny orzekać: a) czy powołane nieruchomości są ukształtowane w sposób uniemożliwiający ich racjonalne zagospodarowanie, a jeśli takie uprawnienie posiada, to jakimi miernikami winien się kierować, b) czy projekt połączenia i ponownego podziału zapewni racjonalne zagospodarowanie nowo powstałych nieruchomości gruntowych? Odmówienie organom administracji powołanych uprawnień oznaczałoby przyznanie ich samym wnioskodawcom, których interpretacja „racjonalnego zagospodarowania nieruchomości” byłaby dla organów wiążąca.

Wydaje się, że odpowiedź na pierwsze pytanie powinna być twierdząca. Niewątpliwie jedną z przesłanek wszczęcia postępowania o połączenie i ponowny podział nieruchomości gruntowych jest ich konfiguracja uniemożliwiająca racjonalne zagospodarowanie. A zatem wszczęcie przedmiotowego postępowania w przypadku, gdy przesłanka ta nie została spełniona, stanowiłoby naruszenie jednej z ogólnych zasad postępowania administracyjnego, tj. działania organu administracji publicznej na podstawie przepisów prawa (art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵).⁶ Jest ona powtórzeniem zasady wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, stanowiącym, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. „Działanie na podstawie

⁵ Dz.U. Nr 30, poz. 168 ze zm., dalej: k.p.a.

⁶ Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa (art. 6 k.p.a.); zob. także wyroki NSA w Warszawie: z dnia 24 września 2001 r. V SA 340/01 (LEX nr 80644), z dnia 24 stycznia 2001 r. II SA 55/00 (LEX nr 75523) oraz z dnia 12 października 1999 r. IV SA 1292/97 (LEX nr 48236).

prawa oznacza obowiązek stosowania w sprawach indywidualnych przepisów prawa materialnego oraz przepisów postępowania, prawidłowego ustalania obowiązującego stanu prawnego spraw, poprawnej wykładni przepisów przy rozstrzygnięciu o obowiązkach lub uprawnieniach⁷. Działanie na podstawie przepisów prawa powinno zostać wykazane na każdym etapie postępowania administracyjnego, jak również w decyzji administracyjnej poprzez wskazanie podstawy prawnej i uzasadnienia prawnego (art. 107 § 1 i 3 k.p.a.)⁸.

Istotnym jest zatem ustalenie znaczenia terminu „racjonalne zagospodarowanie nieruchomości”. Zgodnie z definicją słownikową⁹, racjonalny to: a) oparty na nowoczesnych, naukowych metodach, dających dobre wyniki; rozsądny, przemyślany; b) oparty na rozumie, wyrozumowany, racjonalistyczny. Jednak odwołanie się do samej definicji racjonalności nie pozwala na precyzyjne wskazanie, co w danym przypadku może zostać uznane za racjonalne zagospodarowanie nieruchomości gruntowej. Wydaje się, iż decydujące znaczenie będą tu miały okoliczności danego przypadku, które organ administracji powinien w toku postępowania administracyjnego winien wziąć pod uwagę.

Drugie z postawionych pytań odnosi się do kompetencji wójta, (burmistrza, prezydenta miasta) zarówno przy opiniowaniu wstępnego projektu połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych, jak i przy wydawaniu decyzji zatwierdzającej taki projekt. W przypadku opiniowania zgodności wstępnego projektu podziału nieruchomości gruntowych z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, powołany organ powinien rozstrzygnąć, czy taki projekt służy realizacji przeznaczenia nieruchomości gruntowej wskazanego w planie miejscowym oraz czy umożliwi zagospodarowanie wydzielonych działek gruntu zgodnie z ustaleniami planu (art. 93 ust. 2 w zw. z art. 98b ust. 2 u.g.n.). Dlatego też należy zastanowić się, czy zgodność projektu połączenia i ponownego podziału z planem miejscowym oznacza, iż nowo powstałe nieruchomości gruntowe mają być ukształtowane w sposób

⁷ S. A d a m i a k, J. B o r k o w s k i, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 33.

⁸ S. A d a m i a k, J. B o r k o w s k i, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 64.

⁹ *Słownik wyrazów obcych*, red. J. Tokarski, Warszawa, s. 621.

umożliwiający ich racjonalne zagospodarowanie? W przypadku odpowiedzi twierdzącej plan miejscowy musiałby zawierać ustalenia, które obligowałyby właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości do takiego kształtowania konfiguracji swoich gruntów, aby można było je racjonalnie zagospodarować. Obligatoryjnie plan miejscowy zawiera szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym (art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰). Jednak, po pierwsze, mowa tutaj o procedurze unormowanej w rozdziale 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami „Scalanie i podział nieruchomości” (art. 101-108), nie zaś o procedurze podziału nieruchomości unormowanej w art. 92-100 u.g.n., stanowiącej przedmiot niniejszego opracowania. Po drugie, art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. nie stanowi, że zagospodarowanie gruntów powinno być racjonalne¹¹. Takich postanowień nie zwiera także decyzja o warunkach zabudowy (lokalizacji inwestycji celu publicznego) w przypadku, gdy mamy do czynienia z nieruchomościami gruntowymi położonymi na terenach nieobjętych planem miejscowym. A zatem na podstawie art. 93 ust. 2 u.g.n. cytowanego powyżej, wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie jest kompetentny orzekać, czy projekt zapewnia racjonalne zagospodarowanie takich nieruchomości. Ponadto sam plan miejscowy w żaden sposób nie obliguje właścicieli (użytkowników wieczystych) do kształtowania konfiguracji nieruchomości, która umożliwi takie zagospodarowanie. Warto także zauważyć, że w przypadku podziału nieruchomości gruntowych w trybie art. 97 u.g.n. ustawodawca pozostawia właścicielom (użytkownikom wieczystym) swobodę w projektowaniu podziału, ograniczając ją jedynie ustaleniami planu miejscowego, ewentualnie postanowieniami decyzji o warunkach zabudowy (lokalizacji inwestycji celu publicznego). Wykładnia przepisów zmierzająca do narzucenia właścicielom (użytkownikom wieczystym) obowiązku racjonalnego zagospodarowania nieruchomości w ramach instytucji uregulowanej

¹⁰ Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej: u.p.z.p.

¹¹ Oczywiście, irracjonalne zagospodarowanie własnej nieruchomości wydaje się być pozbawione sensu, jest jednak, co do zasady, prawnie dopuszczalne. Skoro właścicielowi nieruchomości przysługuje prawo nawet do jej zniszczenia (*ius abutendi*), to tym bardziej przysługuje mu prawo do jej irracjonalnego zagospodarowania, które, bez wątpienia, będzie oznaczało jej pogorszenie (*wnioskowanie a maiori ad minus*).

w art. 98b u.g.n. prowadzi do wykreowania przesłanki, której powołany artykuł nie zawiera. Taką wykładnię należy uznać za prawotwórczą i dlatego niedopuszczalną¹².

Reasumując, wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien badać, czy nieruchomości gruntowe są ukształtowane w sposób uniemożliwiający ich racjonalne zagospodarowanie (co warunkuje wszczęcie postępowania administracyjnego), ale nie przysługuje mu już kompetencja do orzekania, czy projekt połączenia i ponownego podziału zapewnia powstanie nieruchomości gruntowych, które będą mogły zostać racjonalnie zagospodarowane.

W rozumieniu art. 28 k.p.a. stronami postępowania administracyjnego o połączenie i ponowny podział nieruchomości gruntowych są właściciele albo użytkownicy wieczystości, którym przysługują jednorodne prawa do nieruchomości (zamiana własności na użytkowanie wieczyste albo użytkowania wieczystego na własność jest, na podstawie komentowanego przepisu, niedopuszczalna)¹³. Jeśli zatem o połączenie i ponowny podział nieruchomości wystąpią właściciele i użytkownicy wieczystości, każdemu z nich będzie wprawdzie przysługiwał przymiot strony, jednak wydanie decyzji zatwierdzającej połączenie i ponowny podział nieruchomości gruntowej będzie niedopuszczalne. W takim przypadku z powodu bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego organ jest zobowiązany umorzyć je na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.¹⁴ Wydaje się, że w ramach jednego postępowania o połączenie i ponowny podział nieruchomości gruntowych może zostać zawarta jedna umowa zobowiązująca, a następnie rozporządzająca, która będzie inkorporować oświadczenia właścicieli (użytkowników wieczystych) albo kilka takich umów. Połączenie i po-

¹² „Celem wykładni nie jest tworzenie nowych norm prawa czy ich modyfikacja, lecz ustalenie treści norm wysłowionych w analizowanych przepisach. Z charakteru wykładni wynika zatem, że nie może ona zmierzać do modyfikacji, czy tworzenia nowych norm prawa” (J. Nowacki, *Rzeczy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995, s. 130 i nast.); podobnie Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 24 stycznia 1999 r. Ts 124/98 (OTK 1999, nr 1, poz. 8): „Żadna z form wykładni i rozumowania prawniczego (...) nie może zmieniać oczywistego przepisu prawnego”.

¹³ Na marginesie można wskazać, iż zamiana własności nieruchomości na użytkowanie wieczyste albo użytkowania wieczystego na własność pomiędzy Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego dopuszczalna jest w trybie art. 13-15 u.g.n.

¹⁴ Zob. wyrok NSA z 30 czerwca 1986 r. III SA 97/86 (ONSA 1987, z. 2, poz. 46).

nowy podział może zostać dokonany tylko wtedy, gdy wszyscy właściciele (użytkownicy) wieczyści, których nieruchomości mają zostać połączone i ponownie podzielone, złożą stosowne oświadczenia bez względu na to, czy znajdują się one w jednej, czy też w wielu umowach¹⁵.

Połączenie i ponowny podział nieruchomości gruntowych następuje pod warunkiem, że właściciele albo użytkownicy wieczyści dokonają, w drodze zamiany, wzajemnego przeniesienia praw do części ich nieruchomości, które weszły w skład nowo wydzielonych działek gruntu. (art. 98b ust. 3 zd. 1 u.g.n.). W tym celu do wniosku o połączenie i ponowny podział nieruchomości dołącza się akt notarialny o powyższej treści (art. 98b ust. 1 zd. 2 u.g.n.)¹⁶. W razie nierównej wartości praw do zamienianych części nieruchomości gruntowych stosuje się art. 15 u.g.n., stanowiący o dopłatach równych różnicy wartości zamienianych praw. Przepisy art. 15 ust. 1 i 2 u.g.n. stosuje się odpowiednio do zamiany udziałów we współwłasności lub we współużytkowaniu wieczystym powołanych nieruchomości.

Jak to już zostało wskazane, celem regulacji art. 98b u.g.n. jest umożliwienie właścicielom (użytkownikom wieczystym) racjonalnego zagospodarowania nieruchomości gruntowych niewłaściwie ukształtowanych. Zrealizowanie tego celu, bez wątpienia, musi przyczynić się do podniesienia wartości rynkowej tych nieruchomości, co stanowić będzie przesłankę pobrania przez gminę opłat adiacenckich (art. 98a u.g.n.).

2.1. Umowa zamiany jako element połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych

Istotne z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania jest ustalenie charakteru prawnego zamiany, o której mowa w art. 98b u.g.n. W doktrynie prawa panuje zgodne przekonanie, że przepisów kodeksu cywilnego dotyczących zamiany (art. 603 i nast. k.c.) nie stosuje się do zamiany

¹⁵ Ze względów czysto praktycznych rozważania w dalszej części niniejszego artykułu odnosić się będą do pojedynczej umowy zobowiązującej i rozporządzającej zamiany, jednak będą mogły znaleźć odpowiednie zastosowanie także w przypadku większej liczby takich umów.

¹⁶ W przypadku niezłączenia do wniosku wymaganych oświadczeń właścicieli (użytkowników wieczystych) organ administracji wezwie wnioskodawców do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie sprawy bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.).

gruntów w ramach scalania i podziału nieruchomości (art. 105 u.g.n.) oraz wywłaszczania nieruchomości i użytkowania wieczystego (art. 131 u.g.n.), bowiem zamiana gruntów, o której mowa w cytowanych przepisach, dokonywana jest w trybie administracyjnym, nie zaś na mocy czynności cywilnoprawnych¹⁷. Należy jednak podkreślić, że zamiana uregulowana w art. 98b u.g.n. ma charakter cywilistyczny, a zatem należy do niej stosować przepisy art. 603 i nast. k.c. Albowiem w odróżnieniu od art. 105 i 131 u.g.n. zamiana nie następuje tutaj w ramach postępowania administracyjnego, lecz dopiero po jego zakończeniu, tj. po wydaniu warunkowej decyzji zatwierdzającej projekt połączenia i ponownego podziału.

Zatem termin „zamiana” z art. 98b u.g.n. został użyty w znaczeniu, jaki nadano mu w art. 13 ust. 1 tejże ustawy, tj. w znaczeniu cywilistycznym¹⁸. Zgodnie z powołanym artykułem, zamiana stanowi obok sprzedaży jedną z form obrotu nieruchomościami. Stąd mowa jest tu o zamianie w rozumieniu art. 603 k.c. tj. o umowie, w ramach której każda ze stron zobowiązuje się przenieść na drugą stronę własność rzeczy w zamian za zobowiązanie się do przeniesienia własności innej rzeczy. Zamiana w kodeksie cywilnym została ukształtowana jako umowa konsensualna, wzajemna, odpłatna, zobowiązująca, a w warunkach określonych w art. 155 § 1 k.c., zobowiązująco-rozporządzająca.

Rozważenia jednak wymaga, czy w przypadku zamiany za dopłatą pieniężną (art. 98b ust. 3 *in fine* u.g.n.) nie powinna ona zostać zakwalifikowana jako sprzedaż albo umowa nienazwana (*contractus innominatus*)¹⁹.

¹⁷ A. Brzozowski, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. J. Rajski, Warszawa 2004, s. 231; tak też K. Pietrzykowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 450-1088*, t. II, Warszawa 2005, s. 322; S. Grzybowski, [w:] *System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1976; G. Bieniek, [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego*. Księga trzecia: *Zobowiązania*, t. II, Warszawa 2005, s. 138; J. Winiarz, [w:] *Kodeks cywilny z komentarzem*, Warszawa 1980, s. 575

¹⁸ Zob. G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 74; J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszevska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 57.

¹⁹ Należy wspomnieć, iż doktrynie prawa znane jest także pojęcie tzw. umów mieszanych. Wydaje się, że powołane umowy albo stanowią wycinek umów nienazwanych albo

Tym bardziej, że wzajemność umowy zamiany wymaga, aby świadczenia w jej ramach były względem siebie ekwiwalentne. W tej kwestii w doktrynie prawa zarysowały się dwa stanowiska. Zgodnie z pierwszym z nich, wszelkie dopłaty w transakcji zamiennej muszą prowadzić do zakwalifikowania jej jako umowy nienazwanej (art. 353¹ k.c.)²⁰, co z kolei oznacza, że konsekwencje prawne zostaną ustalone na drodze wykładni oświadczeń woli stron umowy, z uwzględnieniem w szczególności zasad wynikających z art. 56 i 65 k.c., albowiem „do umów takich należy stosować przepisy prawa cywilnego o umowach w ogólności, ponadto zaś odpowiednie przepisy części ogólnej prawa zobowiązań oraz w miarę potrzeby przepisy o umowach nazwanych w drodze analogii (*analogiae legis*) lub wprost zależnie od celu rozpatrywanej umowy i podobieństwa tego celu z celami umów nazwanych”²¹. Jak wynika z powyższego, sama wysokość dopłaty nie ma wpływu na charakter prawny umowy – zarówno przy dopłacie stosunkowo niewielkiej, jak i znaczącej mamy do czynienia z umową nienazwaną. Z drugiej jednak strony zwolennicy omawianej koncepcji polecają stosować w tym pierwszym przypadku przepisy art. 603 i nast. k.c., wzbraniając równocześnie ich stosowania, gdy wartość dopłaty jest znaczna²².

zbiór różnorodnych umów inkorporujących jakiś element treści występujących w innych umowach, najczęściej nazwanych. Za taką koncepcję opowiada się B. G a w l i k (*Pojęcie umowy nienazwanej*, *Studia Cywilistyczne* 1971, t. XVIII), wyróżniając: a) umowy typowe (nazwane z podporządkowanym świadczeniem dodatkowym, charakterystycznym dla innej umowy), b) umowy kombinowane, w których po jednej stronie występuje kilka równoległych świadczeń, należących do różnych umów, c) umowy krzyżujące się, w których po każdej stronie występują świadczenia charakterystyczne dla różnych umów, d) umowy mieszane *sensu stricto*, w których nierozłącznym składnikiem ich treści jest świadczenie należące do innego typu umowy. Krytycznie do koncepcji wyodrębniania umów mieszanych ustosunkował się Z. R a d w a ń s k i, J. P a n o w i c z - L i p s k a (*Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 2005, s. 37) ze względu na fakt, że rozbija ona jedność prawną i funkcjonalną umownego stosunku prawnego, nie prowadząc przy tym do pożądaných rezultatów, tj. do ustalenia pełnej regulacji prawnej dla danej umowy.

²⁰ A. B r z o z o w s k i, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa...*, s. 243.

²¹ W. C z a c h ó r s k i, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1994, s. 107; podobnie Z. R a d w a ń s k i, J. P a n o w i c z - L i p s k a, *Zobowiązania – część szczegółowa...*, s. 36.

²² A. B r z o z o w s k i, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa...*, s. 243.

Drugi z przyjętych w doktrynie poglądów stanowi, że o charakterze prawnym umowy stanowi wysokość dopłaty pieniężnej. Jeśli jest ona niewielka, nie zmienia charakteru prawnego umowy, a zatem w dalszym ciągu mamy do czynienia z zamianą w rozumieniu art. 603 k.c. W przypadku większych dopłat, zwolennicy powyższej koncepcji podkreślają, że transakcja nie może już zostać zakwalifikowana jako zamiana, lecz równocześnie nie określają charakteru prawnego takiej umowy. Wprawdzie wskazują, że dopłata posiada wtedy charakter ceny, jak w umowie sprzedaży, nie dają jednak jasnej odpowiedzi, czy mamy do czynienia z umową sprzedaży, czy też może z umową nienazwaną²³.

Najbardziej trafnym wydaje się stanowisko, zgodnie z którym zamiana za dopłatą pieniężną kwalifikuje się jako umowę nienazwaną²⁴, gdyż dopłata nie mieści się w elementach przedmiotowo istotnych umowy zamiany. Słabym punktem obu analizowanych koncepcji jest natomiast niedookreślone pojęcie „niewielkiej dopłaty pieniężnej”. Nie wiadomo bowiem, jaki miernik należałoby przyjąć w celu ustalenia, czy dopłata jest niewielka²⁵.

2.1.1. Umowa zobowiązująca oraz umowa przedwstępna zamiany jako element połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych

Jak wynika z poprzedniego punktu niniejszego opracowania, zamiana praw do części nieruchomości gruntowych w trybie art. 98b u.g.n. winna nastąpić na podstawie umowy zamiany. Stwierdzenie to, dość ogólniko-

²³ *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 450-1088...*, s. 322; *Kodeks cywilny z komentarzem...*, s. 575; W. Wąsowicz, *Umowa zamiany nieruchomości*, *Nieruchomości. Prawo. Podatki. Praktyka* 1998, nr 10, s. 2.

²⁴ Dalsze rozważania będą prowadzone w odniesieniu do transakcji zamiany bez dopłaty, mogą mieć jednak odpowiednie zastosowanie także do zamiany za dopłatą.

²⁵ *Prima facie*, podobny problem powstaje przy kwalifikowaniu umowy sprzedaży „za symboliczną złotówkę” jako umowy darowizny. Jednak w tym przypadku chodzi o ustalenie, czy mamy do czynienia z czynnością prawną odpłatną (a więc umową sprzedaży) czy też nieodpłatną (umową darowizny). Ponieważ zamiana *ex definitione* jest czynnością prawną odpłatną, zastosowanie dopłaty pieniężnej nie powoduje, iż nagle taki przymiot uzyskuje (odmiennie niż przy wprowadzeniu symbolicznej ceny do dokonywanej darowizny). Zmianie ulega natomiast charakter prawny samej umowy tym znaczeniu, iż staje się ona umową nienazwaną, co z kolei pociąga za sobą konsekwencje w zakresie stosowania do niej przepisów prawa cywilnego, o czym była mowa powyżej.

we, wymaga szerszego wyjaśnienia poprzez rozłożenie procedury połączenia i ponownego podziału nieruchomości na trzy etapy:

1) sporządzenie aktu notarialnego zawierającego oświadczenia woli właścicieli (użytkowników wieczystych), że dokonają, w drodze zamiany, wzajemnego przeniesienia praw do części ich nieruchomości gruntowych, które weszły w skład nowo wydzielonych działek gruntu;

2) wydanie warunkowej decyzji zatwierdzającej projekt połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych;

3) wzajemne przeniesienie praw do nieruchomości gruntowych przez właścicieli (użytkowników wieczystych), co skutkuje połączeniem i ponownym podziałem nieruchomości.

Z powyższego wyraźnie wynika, że w ramach procedury połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych muszą zostać zawarte dwie umowy. Pierwsza z nich inkorporować będzie oświadczenia woli właścicieli (użytkowników wieczystych), że dokonają, w drodze zamiany, wzajemnego przeniesienia własności (użytkowania wieczystego) do odpowiednich części nieruchomości. Przeniesienie własności (użytkowania wieczystego) do części nieruchomości gruntowych, które weszły w skład nowo wydzielonych działek gruntu jest dopuszczalne tylko na podstawie decyzji zatwierdzającej połączenie i ponowny ich podział. Stąd wydanie takiej decyzji jest warunkiem prawnym (*conditio iuris*) zawarcia umowy przenoszącej własność (użytkowanie wieczyste) odpowiednich części nieruchomości. Warunek prawny to przesłanka, od której ustawa, nie zaś strona, uzależnia powstanie skutku prawnego (w przedmiotowym przypadku połączenie i ponowny podział nieruchomości)²⁶.

Natomiast na podstawie drugiej umowy nastąpi przeniesienie powołanych praw. Z rozważań zawartych w poprzednim punkcie wynika, iż obie te umowy mieszczą się w konstrukcji prawnej umowy zamiany albo, w przypadku dopłaty pieniężnej, umowy nienazwanej, o czym także była już mowa. Stąd też, w ramach przedmiotowej procedury połączenia

²⁶ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej...*, s. 297; zob. także Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 209; K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Część ogólna...*, s. 296; K. Piascki, *Kodeks cywilny. Księga pierwsza: Część ogólna. Komentarz...*; wyrok SN z dnia 20 maja 1998 r. (I CKN 683/97, OSP 1999, nr 1, poz. 8).

i ponownego podziału nieruchomości gruntowych możliwe są dwa wzajemnie konkurencyjne rozwiązania polegające na zawarciu:

- 1) umowy zobowiązującej oraz umowy rozporządzającej albo
- 2) umowy przedwstępnej oraz umowy przyrzeczonej.

Aby zbadać, która z powołanych par umów powinna znaleźć zastosowanie, należy przede wszystkim wskazać elementy umowy zobowiązującej i przedwstępnej, a następnie kryteria pozwalające na ich rozróżnienie. Już na wstępie warto zaznaczyć, iż umowa przedwstępna w żadnym razie nie może być utożsamiana z umową zobowiązującą²⁷.

Istotne znaczenie dla analizy powołanych umów ma podział czynności prawnych na zobowiązujące, rozporządzające oraz czynności prawne o podwójnym skutku zobowiązująco-rozporządzającym. Pod pojęciem czynności prawnych zobowiązujących należy rozumieć takie, które powiększają pasywa osoby je dokonującej. Innymi słowy, polegają one na zobowiązaniu się jednej osoby (dłużnika) do świadczenia, tj. do określonego działania lub zaniechania na rzecz innej strony²⁸. Należy podkreślić, że nie każde zobowiązanie musi prowadzić w przyszłości do rozporządzenia²⁹. Czynności prawne rozporządzające to takie, których bezpośrednim celem i skutkiem jest przeniesienie, obciążenie albo zniesienie prawa majątkowego³⁰. W odniesieniu do nich pod uwagę bierze się tylko częściowy efekt gospodarczy polegający na utracie lub zmniejszeniu aktywu, pomijając dalszy skutek w postaci przysporzenia ekwiwalentu, który może wystąpić³¹. O czynnościach prawnych zobowiązująco-rozporządzających mówimy wtedy, gdy czynności zobowiązujące do rozporządzenia, bez potrzeby dokonania odrębnych czynności rozporządzających, same powodują skutki rozporządzające, stąd też zwane są czynnościami o podwójnym skutku. Ich konstrukcja, przejęta z prawa francuskiego, budzi jednak na gruncie rodzimego systemu prawa wąt-

²⁷ Tak też E. Gniewek, *Kodeks cywilny*. Księga druga: *Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001.

²⁸ Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 165.

²⁹ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej...*, s. 248.

³⁰ Tamże, s. 248; podobnie Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 165.

³¹ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej...*, s. 248.

pliwości³². Umowa zamiany (obok umowy sprzedaży, darowizny) lub inna umowa zobowiązująca do przeniesienia własności rzeczy co do tożsamości oznaczonej, przenosi własność na nabywcę, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej albo że strony inaczej postanowiły (art. 155 § 1 k.c.). Jeśli założyć, że w ramach połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych zastosowanie znajdzie umowa zobowiązująca i rozporządzająca, skutek zobowiązujący zostałby rozdzielony od rozporządzającego właśnie na mocy woli stron umowy.

Jeśli chodzi o umowę przedwstępną, należy przez nią rozumieć umowę, na mocy której jedna ze stron lub obie zobowiązują się do zawarcia oznaczonej umowy. Powinna ona określać istotne postanowienia umowy przyrzeczonej³³. Często powodem zawierania umowy przedwstępnej jest brak zezwolenia stosownych organów na jej zawarcie, chociaż jego uzyskanie jest spodziewane przez strony³⁴. Umowa przedwstępna jest „aktem prawnym w pewnym znaczeniu niesamoistnym, pomocniczym, jest środkiem wiodącym do celu, jakim jest przygotowanie umowy głównej”³⁵. Umowa przedwstępna może mieć charakter jednostronnie albo dwustronnie zobowiązujący, w zależności od tego, czy jedna czy też obie jej strony zobowiązują się do zawarcia umowy przyrzeczonej. W praktyce te ostatnie znacząco przeważają³⁶. Istotny z punktu widzenia przedmiotowej analizy wydaje się pogląd, zgodnie z którym „strona uprawniona z umowy przedwstępnej ma jedynie roszczenie o zawarcie umowy przyrzeczonej”³⁷, podczas gdy strona uprawniona z umowy zobowiązu-

³² Tak Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 166.

³³ Szerzej na temat umowy przedwstępnej zob. K. Korus, D. Rogoń, M. Żak, *Komentarz do niektórych przepisów kodeksu cywilnego, zmienionych ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw* oraz wyrok sądu apelacyjnego w Katowicach z dnia 14 stycznia 2000 r. I ACa 914/99 (OSA 2001, nr 2, poz. 8)

³⁴ W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu...*, s. 120.

³⁵ J. Gwiązdowski, *Umowa przedwstępna w kodeksie zobowiązań*, Czasopismo Prawnicze, t. XXX, Kraków 1936, s. 441.

³⁶ M. Krajewski, *Umowa przedwstępna zgodnie z nowelą do kodeksu cywilnego*, PPH 2003, nr 6, s. 7

³⁷ Zob. M. Wrzolek-Romańczuk, *Umowa przedwstępna*, Warszawa 1998, s. 17-18; E. Gniewek, *Przeniesienie własności a umowa przedwstępna*, NP 1979, nr 7-8, s. 61; *Prawo obrotu nieruchomościami*, red. S. Rudnicki, Warszawa 1999, s. 503, zob. także orzeczenie SN z dnia 5 czerwca 1997 r. I CKN 162/97 (OSNC 1997, nr 12, poz. 199).

jącej do dokonania określonego rozporządzenia ma roszczenie o dokonanie tego rozporządzenia, np. przeniesienia własności lub innego prawa majątkowego³⁸. Pomocniczość umowy przedwstępnej polega właśnie na tym, że nie jest to konieczny etap transakcji między stronami. Należy wykluczyć możliwość zobowiązania się w umowie przedwstępnej bezpośrednio do dokonania rozporządzenia³⁹. Umowa taka nie może stanowić koniecznej podstawy prawnej (w znaczeniu obiektywnym) umowy rozporządzającej. Nie tylko nie jest ona umową zobowiązującą do przeniesienia własności w rozumieniu art. 156 k.c., ale wbrew opiniom niektórych przedstawicieli doktryny, nie jest nawet innym zdarzeniem, z którego mogłoby wynikać takie zobowiązanie⁴⁰.

Powyższe uwagi co do samoistności umowy przyrzeczonej i pomocniczości umowy przedwstępnej skłaniają do przytoczenia koncepcji kauzalności umowy przyrzeczonej. W literaturze przedmiotu panuje zgodny pogląd, iż umowa przedwstępna nie może być jedyną przyczyną prawną (*causa solvendi*) umowy przyrzeczonej⁴¹, może natomiast służyć wyjaśnieniu wątpliwości co do jej treści⁴². Albowiem zobowiązanie zawarte w umowie przedwstępnej nie powoduje skutków o charakterze materialnoprawnym w zakresie konkretnego stosunku prawnego, a tylko obowiązek zawarcia w przyszłości umowy wskazanej w umowie przedwstępnej. Stąd skutki o charakterze materialnoprawnym wynikają dopiero

³⁸ A. Maciąg, *Rodzaje umów, które mogą być poprzedzoneową przedwstępną*, NP 1979, nr 7-8 s. 65; podobnie uchwała SN z dnia 21 marca 1968 r. III CZP 23/68 (OSNCP 1969, nr 1, poz. 5).

³⁹ Tym bardziej należy wykluczyć możliwość domagania się na podstawie umowy przedwstępnej spełnienia świadczeń, do których strony mają się zobowiązać dopiero w umowie przyrzeczonej (Z. Radwański, J. Panowicz - Lipska, *Zobowiązania – część szczegółowa...*, s. 139).

⁴⁰ M. Krajewski, *Umowa przedwstępna...*, s. 71; zob. także artykuł tego samego autora *Umowa przedwstępna zgodnie z nowelą do kodeksu cywilnego*, PPH 2003, nr 6, s. 5.

⁴¹ G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna...*, s. 544-545.

⁴² Zagadnieniem spornym jest, czy umowa przedwstępna może dotyczyć wszystkich umów definitywnych znanych prawu cywilnemu, czy też tylko umów zobowiązujących lub zobowiązująco-rozporządzających. Wydaje się, iż *lege non distinguente* należy przychylić się do pierwszego rozwiązania (J. Gwiżdżomorski, *Umowa przedwstępna w kodeksie zobowiązań...*, s. 440).

z umowy przyrzeczonej⁴³. Wobec powyższego niektórzy autorzy zakładają, że wprawdzie umowa przyrzeczona zawierana jest *solvendi causa*, w celu wykonania zobowiązania z umowy przedwstępnej, jednak posiada także własną przyczynę prawną – *causa obligandi vel acquiriendi* albo *causa donandi*⁴⁴. Należy podnieść, że teza o umowie przedwstępnej jako przyczynie prawnej (*causa*) umowy przyrzeczonej⁴⁵ byłaby niemożliwa do zaakceptowania, gdyby umowa przyrzeczona była zawierana tylko w celu wykonania zobowiązania wynikającego z umowy przedwstępnej, a więc *solvendi causa*. A zatem, w odróżnieniu od innych umów obligacyjnych, umowa przedwstępna może poprzedzać zawieranie umów, które w obrocie cywilnoprawnym występują samodzielnie, bez konieczności wcześniejszego zobowiązania do ich zawarcia. Jeśli należą one do czynności prawnych przysparzających, posiadają własną przyczynę prawną – *causa obligandi vel acquiriendi* albo *causa donandi*⁴⁶.

W tym miejscu warto powrócić do przedstawionego powyżej poglądu, że w umowie przedwstępnej można zobowiązać się tylko do zawarcia umowy przyrzeczonej, w przeciwieństwie do umowy zobowiązującej, w której powinien zostać zawarty obowiązek dokonania określonego rozporządzenia. Takie stanowisko jest niezwykle istotne z punktu widzenia regulacji art. 98b ust. 1 zd. 2 u.g.n., gdyż ustawodawca *expressis verbis* normuje w przedmiotowym artykule, że oświadczenia właścicieli (użyt-

⁴³ G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna...*, s. 544.

⁴⁴ S. Breyer, *Umowy przedwstępne w obrocie nieruchomościami*, Paestra 1962, s. 30. Jednym z podziałów czynności prawnych jest podział na czynności kauzalne (przynajmniej) i abstrakcyjne (oderwane). Ważność tych pierwszych zależy od celu prawnego przysporzenia (*causa*) w znaczeniu subiektywnym. Z kolei czynności prawne abstrakcyjne zachowują swoją ważność także w przypadku nieprawidłowości przedmiotowego celu prawnego ich dokonania. W doktrynie prawa cywilnego wyróżnia się trzy rodzaje *causa*: 1) *causa solvendi* – celem czynności prawnej jest zwolnienie się od obowiązku ciążącego na dokonującym przysporzenia, 2) *causa obligandi vel acquiriendi* – celem jest nabycie praw lub innej korzyści majątkowej przez dokonującego przysporzenia, 3) *causa donandi* – czynność prawna dokonywana jest nieodpłatnie, bez żadnego ekwiwalentu (A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej...*, 252-253; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 168-169).

⁴⁵ Zob. wyrok SN z dnia 14 grudnia 1999 r. II CKN 624/98 (OSNC 2000, nr 6, poz. 120); M. Krajewski, *Umowa przedwstępna...*, Warszawa 2000, s. 71.

⁴⁶ Tamże, s. 72.

kowników wieczystych) powinny zawierać „zobowiązanie do dokonania zamiany”, a więc do rozporządzenia. Wobec tego, co zostało powyżej zaznaczone, takie zobowiązanie nie może stanowić treści umowy przedwstępnej. Dlatego też dotychczasowe rozważania skłaniają do wniosku, iż jedynymi umowami, które powinny być stosowane na gruncie art. 98b u.g.n. są umowa zobowiązująca i umowa rozporządzająca zamiany.

Istotne – z punktu widzenia efektywności postępowania w przedmiocie połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych – jest odpowiednie powiązanie umowy zobowiązującej zamiany oraz powołanego postępowania administracyjnego. W tym celu w umowie zobowiązującej właściciele (użytkownicy wieczysti) powinni zobowiązać się do złożenia do właściwego organu wniosku o wszczęcie takiego postępowania. Następnie, aby ograniczyć ramy czasowe stanu niepewności co do istnienia stosunku prawnego, powinni wprowadzić do umowy zobowiązującej termin zawarcia umowy rozporządzającej. Oznaczenie terminu powinno nastąpić poprzez wyraźne podanie daty kalendarzowej, do której lub w której ma być zawarta umowa rozporządzająca, bądź też przez takie oznaczenie kresu terminu, aby dał się on z góry ustalić bez żadnych trudności⁴⁷. Odmienne zapatrywanie przedstawił Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 26 września 2001 r. stanowiącym, że zastrzeżenie w umowie przedwstępnej, iż przyrzeczona nią umowa zostanie zawarta po załatwieniu przez jedną lub przez obydwie strony formalności umożliwiających tę czynność prawną, czyni zadość wymogowi zastrzeżenia terminu przewidzianemu w art. 62 § 1 kodeksu zobowiązań tylko wówczas, gdy zamierzony przez strony wynik odpowiednich starań jest dostatecznie pewny⁴⁸. Nie wydaje się jednak, aby takie oznaczenia terminu zasługiwało na aprobatę, gdyż, jak słusznie podkreślają przedstawiciele doktryny prawa, nie daje ono pewności co do nadejścia zdarzenia⁴⁹, stąd przypomina bardziej

⁴⁷ Wyrok SN z dnia 14 grudnia 1972 r. III CRN 331/72 (OSP 1973, nr 10, poz. 195), odnoszący się do ustalenia w umowie przedwstępnej zawarcia umowy przyrzeczonej; jego teza może zostać odpowiednio zastosowana do oznaczenia terminu zawarcia umowy rozporządzającej w umowie zobowiązującej.

⁴⁸ Zob. wyrok SN z dnia 26 września 2001 r. IV CKN 461/00 (LEX nr 52767); powołany wyrok odnosi się do terminu w umowie przedwstępnej, jednak pozostaje aktualny także w stosunku do umowy zobowiązującej.

⁴⁹ A. Ohanowicz w głosie do wyroku SN z dnia 26 września 2001 r. IV CKN 461/00 (LEX nr 52767), PiP 1960, nr 1, s. 173-174; F. Bła ch u t a, [w:] *Kodeks cywilny. Ko-*

zastrzeżenie warunku (zdarzenie przyszłe i niepewne). Jak natomiast wynika z definicji terminu, jest on zdarzeniem przyszłym, lecz pewnym. Oczywiście, zawierając umowę zobowiązującą zamiany, trudno przewidzieć okres trwania postępowania administracyjnego w przedmiocie połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych, którego wszczęcie zadeklarowały w powołanej umowie jej strony. Wydawać by się mogło, że problem rozwiązuje zastrzeżenie możliwości przesunięcia terminu do zawarcia umowy rozporządzającej właśnie o powołany okres. Należy jednak stwierdzić, że taka konstrukcja w istocie sprowadza się będzie do krytykowanego powyżej rozwiązania, stąd też nie można uznać jej za właściwą. Dlatego jedynym rozwiązaniem usuwającym stan niepewności co do chwili zawarcia umowy rozporządzającej jest oznaczenie terminu poprzez wskazanie daty kalendarzowej albo okresu czasu, w którym zawarcie umowy nastąpi.

2.1.2. Roszczenie o zawarcie umowy rozporządzającej zamiany praw do części nieruchomości gruntowych

Umowa zobowiązująca do przeniesienia własności (użytkowania wieczystego) odpowiednich części nieruchomości gruntowych powinna zostać zawarta w formie aktu notarialnego (art. 158 k.c. oraz art. 237 w zw. z art. 158 k.c.).

Powołanego przeniesienia każdy z właścicieli (użytkowników wieczystych) może dochodzić w ramach powództwa o wydanie przez sąd orzeczenia zastępującego oświadczenie woli właścicieli (użytkowników wieczystych) odmawiających zawarcia powołanej umowy (art. 64 k.c. i 1047 k.p.c.). Na płaszczyźnie prawa administracyjnego, niezłączenie do wniosku o połączenie i ponowny podział nieruchomości gruntowych umowy zobowiązującej zamiany i nieusunięcie powołanego braku formalnego w terminie siedmiu dni, wyznaczonym przez organ administracji, spowoduje pozostawienie sprawy bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.).

Majątkowy bądź niemajątkowy charakter omawianego roszczenia stanowić będzie o kwestii jego przedawnienia. W doktrynie za prawa majątkowe uznaje się takie, które są bezpośrednio uwarunkowane inte-

mentarz, Warszawa 1972, s. 929; Z. Radwański, [w:] *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1, Wrocław 1981, s. 412; J. Strzępka, *Umowy przedwstępne w obrocie społecznym*, Warszawa 1978, s. 70-72.

resem ekonomicznym uprawnionego⁵⁰. Takie samo kryterium stosuje się do roszczeń będących ich częścią. Odnośnie do roszczenia o złożenie oświadczenia woli, w orzecznictwie Sądu Najwyższego zarysowały się pewne rozbieżności. Mianowicie, w uchwale z 15 czerwca 1978 r.⁵¹ Sąd Najwyższy stwierdził, że roszczenie o wyrażenie zgody na przeniesienie własności nieruchomości w wykonaniu umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości nie ulega przedawnieniu, gdyż nie jest roszczeniem majątkowym. Odmiennie zapatrywanie, uznające majątkowy charakter powołanego roszczenia, wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z 25 maja 1979 r.⁵² Wydaje się, że właściwa metoda kwalifikacji roszczenia jako majątkowego czy też niemajątkowego została wskazana w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 17 listopada 1981 r., mającej moc zasady prawnej, stanowiącej, iż o charakterze roszczenia decyduje cel, jaki ma osiągnąć składane oświadczenie woli⁵³. Albowiem błędem jest odrywanie oświadczenia woli będącego przedmiotem roszczenia od stosunku prawnego realizowanego poprzez to oświadczenie oraz od stosunku prawnego, który w drodze oświadczenia lub zastępującego go wyroku powstaje⁵⁴.

Cel roszczenia o przeniesienie własności (użytkowania wieczystego) do odpowiednich części nieruchomości gruntowych posiada charakter majątkowy, bowiem w wyniku jego realizacji uprawniony nabywa w zamian za swoją część nieruchomości bez dopłaty albo za dopłatą inną część nieruchomości gruntowej. Stąd też powołane roszczenie jako majątkowe ulega przedawnieniu, a długość okresu przedawnienia wynika z przepisów ogólnych, tj. art. 118 k.c.⁵⁵

⁵⁰ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej...*, s. 128.

⁵¹ III CZP 34/78 (OSP 1978, nr 12, poz. 220) z glosami: Z. Banaszczyka (OSP 1979, nr 7-8, poz. 136); E. Gniewka (PiP 1979, nr 7, s. 167); S. Dalki, NP 1979, nr 7-8, s. 189; R. Tollika (OSP 1980, nr 2, poz. 25).

⁵² III CRN 83/79 (OSNC 1989, nr 1, poz. 10).

⁵³ III CZP 12/81 (OSP 1983, nr 3, poz. 53) z glosą M. Kępińskiego.

⁵⁴ A. Łuszkak - Zając, *Realizacja roszczenia o zawarcie umowy...*, s. 86.

⁵⁵ Należy podkreślić, że samo wygaśnięcie roszczenia o zawarcie umowy rozporządzającej zamiany ani bezskuteczny wpływ terminu zastrzeżonego do zawarcia umowy przyrzeczonej nie są podstawą do umorzenia postępowania administracyjnego z powodu jego bezprzedmiotowości (art. 105 § 1 k.p.a.). Albowiem w obu powołanych przypadkach umowa rozporządzająca może zostać nadal zawarta.

2.2. Wpływ ustania bytu prawnego zobowiązującej umowy zamiany praw do części nieruchomości gruntowych, które weszły w skład nowo wydzielonych działek gruntu, na ważność decyzji zatwierdzającej projekt połączenia i ponownego podziału nieruchomości

W przypadku połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych ukształtowanych w sposób uniemożliwiający ich racjonalne zagospodarowanie, analizie winny zostać poddane następujące stany faktyczne:

1) umowa zobowiązująca właścicieli (użytkowników wieczystych) do wzajemnej zamiany praw do części nieruchomości gruntowych, które weszły w skład nowo wydzielonych działek gruntu, utraciła swój byt prawny w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego na skutek:

- a) rozwiązania umowy przez strony⁵⁶,
- b) bezwzględnej nieważności umowy⁵⁷;
- c) względnej nieważności umowy⁵⁸.

⁵⁶ W przypadku umowy zobowiązującej instytucja odstąpienia nie znajduje zastosowania, bowiem odstąpić od umowy można po jej całkowitym lub częściowym wykonaniu.

⁵⁷ Nieważność bezwzględna czynności prawnej polega na tym, iż nie wywołuje ona zamierzonych skutków prawnych, jest nieważna od chwili jej dokonania i to z mocy prawa (*ex lege*) Nieważność bezwzględna czynności prawnej występuje przede wszystkim w następujących przypadkach: a) strona czynności prawnej nie posiada zdolności prawnej lub zdolności do czynności prawnych, b) nie została zachowana forma pod rygorem nieważności (*ad solemnitatem*), c) gdy mamy do czynienia z niektórymi wadami oświadczenia woli, d) w warunkach określonych w art. 58 § 1 k.c.; Nieważność bezwzględna czynności prawnej skutkuje: a) możliwością powołania się na nią przez każdą osobę zainteresowaną, b) istnieniem z mocy prawa (sąd musi uwzględnić ją z urzędu), c) brakiem możliwości jej konwalidacji (A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej...*, s. 301-302; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 245).

⁵⁸ Nieważność względna, zwana również w literaturze przedmiotu wruszałnością albo sankcją unieważnialności, zasadza się na możliwości uchylecia ważności czynności prawnej od chwili jej dokonania (*ex tunc*). Z chwilą unieważnienia takiej czynności traktuje się ją tak samo jak czynność prawną bezwzględnie nieważną – uważa się ją za nieważną od chwili jej dokonania, a nie unieważnienia (*ex tunc*, nie zaś *ex nunc*). Można wyróżnić następujące cechy charakterystyczne nieważności względnej: a) może się na nią powołać tylko oznaczony w ustawie krąg osób, b) sąd może ją uwzględnić tylko z inicjatywy upoważnionej do tego osoby, c) czynność prawna względnie nieważna może zostać konwalidowana albo wyrażnie, albo nawet milcząco; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej...*, s. 302-303, Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 246).

c¹) w wyniku pozasądowego uchylecia się strony od skutków prawnych złożonego oświadczenia woli;

c²) orzeczenia sądowego stwierdzającego nieważność umowy zobowiązującej zamiany;

2) umowa zobowiązująca zamiany utraciła byt prawny po wydaniu ważnej decyzji zatwierdzającej połączenie i ponowny podział nieruchomości gruntowych na skutek:

a) rozwiązania umowy przez strony;

b) bezwzględnej nieważności umowy;

c) względnej nieważności umowy;

Ad 1a) Ustanie bytu prawnego zobowiązującej umowy zamiany na skutek jej rozwiązania przez strony będzie skutkowało niedopuszczalnością zawarcia umowy rozporządzającej ze względu na zasadę materialnej kauzalności przeniesienia własności⁵⁹ (art. 156 k.c.)⁶⁰. Albowiem dokonanie połączenia i ponownego podziału nieruchomości możliwe jest tylko wskutek zawarcia umowy przyrzeczonej, a ta może zostać zawarta tylko na podstawie ważnej umowy zobowiązującej. Ponadto przesłanką wydania decyzji zatwierdzającej projekt połączenia i ponownego podziału nieruchomości jest istnienie ważnej umowy zobowiązującej (art. 98b ust. 1 u.g.n.). To z kolei powoduje, że spełnienie warunku zawartego w powołanej decyzji będzie niedopuszczalne.

Jeśli strona powiadomi organ prowadzący postępowanie administracyjne w przedmiocie połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych o rozwiązaniu umowy zobowiązującej, powinien on uznać postępowanie administracyjne za bezprzedmiotowe i wydać decyzję o jego umorzeniu (art. 105 § 1 k.p.a.). Taki sam skutek wywoła wystąpienie strony z wnioskiem o umorzenie postępowania z powodów wyżej wskazanych, jeśli umorzeniu nie sprzeciwią się inne strony, a samo umorzenie nie będzie sprzeczne z interesem społecznym (art. 105 § 2 k.p.a.).

Niepowiadomienie organu przez strony o rozwiązaniu umowy zobowiązującej zamiany spowoduje, iż decyzja zostanie wprawdzie wydana,

⁵⁹ Na podstawie art. 237 k.c. powołaną zasadę stosuje się także przy przeniesieniu użytkowania wieczystego.

⁶⁰ Jeśli strony zawarłyby umowę rozporządzającą zamiany, ze względu na naruszenie powołanej zasady kauzalności materialnej umowa taka byłaby nieważna z mocy art. 58 § 1 k.c.

jednak postępowanie będzie mogło zostać wznowione w trybie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.⁶¹ Nową okolicznością i dowodem stanowiącym podstawę wznowienia postępowania będzie rozwiązanie umowy zobowiązującej zamiany oraz dokument, na podstawie którego rozwiązanie nastąpiło.

Wydanie decyzji zatwierdzającej projekt połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych w przypadku, gdy organ został powiadomiony o rozwiązaniu zobowiązującej umowy zamiany albo gdy złożono wnioski o umorzenie postępowania, należy zakwalifikować jako rażące naruszenie prawa, co będzie stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Ad 1b) Nieważność bezwzględna umowy zamiany zobowiązującej właścicieli (użytkowników wieczystych) do wzajemnego przeniesienia praw do części ich nieruchomości, które weszły w skład nowo wydzielonych działek gruntu, wywiera określony wpływ na bieg postępowania administracyjnego. Istotne znaczenie ma tu rodzaj nieważności (bezwzględna, względna)⁶².

W przypadku nieważności bezwzględnej zasady postępowania administracyjnego, takie jak: zasady czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 k.p.a.)⁶³, zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 *ab initio* k.p.a.), zasada prawdy obiektywnej oraz zasada uwzględ-

⁶¹ „Ujawnione istotne okoliczności i dowody muszą równocześnie być nowe, co oznacza, że zostały one po raz pierwszy zgłoszone przez stronę lub zostały odkryte przez organ administracyjny po wydaniu decyzji. Nie ma przy tym znaczenia, czy wcześniejsze nieujawnienie tych okoliczności czy dowodów wynikało z niewłaściwie prowadzonego przez organ postępowania wyjaśniającego, czy też z zamierzonego nieujawnienia ich przez stronę” (C. Martysz, [w:] C. Martysz, A. Mańka, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II, Kraków 2005, komentarz do art. 145 k.p.a.); zob. także J. Świątkiewicz, *Nowe okoliczności w sprawie jako przyczyna wznowienia postępowania administracyjnego*, PIP 1963, nr 4, s. 646, wyrok NSA z dnia 8 września 1989 r. II SA 390/89 (OSP 1991, z. 6, poz. 140) oraz wyrok NSA z dnia 29 marca 1985 r. III SA 1051/84 (GAP 1987, nr 6, s. 46), wyrok NSA z dnia 27 stycznia 1984 r. SA/Wr 649/83 (ONSA 1984, nr 1, poz. 7).

⁶² Ze względu na wzajemny charakter umowy zamiany, nieważność zobowiązania jednej ze stron powoduje nieważność zobowiązania drugiej strony jako kauzalnie uzależnionego od świadczenia wzajemnego (tzw. genetyczne synallagma) (art. 583 § 3 *in fine* k.c.); Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 127.

⁶³ Ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na

niania w postępowaniu i załatwiania spraw interesu społecznego i słuźnego interesu jednostki (art. 7 *in fine* k.p.a.)⁶⁴ będą oblięowały organ administracji do uwzględnienia z urzędu powołanej nieważności, istniejącej od momentu zawarcia zobowiązującej umowy zamiany. Chociaż obowiązek uwzględnienia z urzędu nieważności bezwzględnej czynności prawnej został sformułowany w doktrynie prawa cywilnego i adresowany jest do sądu, wydaje się jednak, że powołane zasady prawa administracyjnego pozwalają na skierowanie tego obowiązku także do organu administracyjnego. W takim przypadku dalsze postępowanie jest bezprzedmiotowe ze względów wskazanych powyżej, w akapicie pierwszym punktu 1a), stąd organ powinien je umorzyć na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.

Ad 1c) W przypadku nieważności względnej umowy zobowiązującej zamiany, organ nie może uwzględniać jej z urzędu, lecz tylko z inicjatywy upoważnionej do tego osoby, a stwierdzenie nieważności samej umowy wymaga orzeczenia sądowego⁶⁵ albo pozasądowego uchylenia się przez strony od skutków oświadczenia woli⁶⁶ Zakaz taki stanowi wyraz ochrony swobody rozporządzania swoimi prawami przez podmioty prawa cywilnego i wydaje się, że należałoby go zastosować także w ramach postępowania administracyjnego. Ponadto, zgodnie z powołanymi powyżej w punkcie 1b) zasadami postępowania administracyjnego, w przypadku stwierdzenia nieważności względnej umowy zobowiązującej zamiany, organ powinien poinformować strony o możliwości stwierdzenia nieważności w sposób wskazany powyżej. Ponieważ decyzja w przedmiotowej kwestii

ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego oraz zapewnienia, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

⁶⁴ M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowania administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 1998, s. 18-28.

⁶⁵ Np. w wypadku, gdy umowa została zawarta na podstawie uchwały zgromadzenia wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej sprzecznej z umową spółki albo jej statutem, dobrymi obyczajami lub gdy godzi ona w interesy spółki albo ma na celu pokrzywdzenie wspólników (art. 249 i nast. oraz art. 422 i nast. k.s.h.).

⁶⁶ Jeśli np. umowa zobowiązująca zamiany została zawarta w wyniku wyzysku (art. 388 k.c.) albo na podstawie uchwały zgromadzenia członków spółdzielni niezgodnych z prawem lub postanowieniami statutu (art. 38 w zw. z art. 42 pr. spółdz.).

pozostaje w dyskrekcji strony, dalsze postępowanie organu jest uzależnione od jej stanowiska:

Ad 1c¹) Pozasadowe uchylenie się przez właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości gruntowych podlegających połączeniu i ponownemu podziałowi od skutków oświadczenia woli złożonego w ramach umowy zobowiązującej zamiany będzie skutkowało jej nieważnością *ex tunc*, co z kolei obliguje organ administracji do umorzenia postępowania z powodu jego bezprzedmiotowości na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. z przyczyn wskazanych powyżej w akapicie pierwszym punktu 1a).

Ad 1c²) Jeśli dla stwierdzenia nieważności zobowiązującej umowy zamiany konieczne jest wydanie orzeczenia sądowego, na płaszczyźnie postępowania administracyjnego dopuszczalne są dwa sposoby postępowania:

– strony mogą same wnieść sprawę do właściwego sądu powszechnego, zaś organ będzie zobowiązany do zawieszenia postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., traktując stwierdzenie nieważności zobowiązującej umowy zamiany przez sąd jako zagadnienie wstępne warunkujące rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji;

– organ administracji zawiesi postępowanie administracyjne, sam uznając, że umowa zobowiązująca zamiany jest dotknięta nieważnością, a stwierdzenie nieważności stanowi zagadnienie wstępne warunkujące rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji; wtedy wystąpi do właściwego sądu o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego albo wezwie stronę do wystąpienia w oznaczonym terminie, chyba że strona wykaże, iż już zwróciła się w tej sprawie do sądu (art. 100 § 1 k.p.a.)⁶⁷.

⁶⁷ Art. 100 § 2. Jeżeli zawieszenie postępowania z przyczyny określonej w art. 97 § 1 pkt 4 mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważną szkodę dla interesu społecznego, organ administracji publicznej załatwi sprawę, rozstrzygając zagadnienie wstępne we własnym zakresie.

§ 3. Przepis § 2 stosuje się także wówczas, gdy strona mimo wezwania (§ 1) nie wystąpiła o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego albo gdy zawieszenie postępowania mogłoby spowodować niepowetowaną szkodę dla strony. W tym ostatnim przypadku organ może uzależnić załatwienie sprawy od złożenia przez stronę stosownego zabezpieczenia.

W przypadku stwierdzenia przez sąd nieważności umowy zobowiązującej zamiany, wydanie decyzji warunkowej w przedmiocie połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych jest niedopuszczalne. Dalsze postępowanie administracyjne organ powinien uznać za bezprzedmiotowe z przyczyn określonych w akapicie pierwszym punktu 1a) powyżej i umorzyć je na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.

Ad 2a-c) Jeśli nieważność umowy zobowiązującej zamiany zostanie stwierdzona po wydaniu decyzji zatwierdzającej połączenie i ponowny podział nieruchomości gruntowych albo zostanie ona wtedy rozwiązana przez strony⁶⁸, decyzja taka stanie się bezprzedmiotowa ze względu na zasadę materialnej kauzalności przeniesienia własności, o której mowa w akapicie pierwszym punktu 1a) powyżej. Dlatego też organ powinien stwierdzić jej wygaśnięcie, jednak tylko wtedy, gdy będzie leżało to w interesie społecznym lub w interesie strony (162 § 1 pkt 1 k.p.a.)⁶⁹. Pojęcie „interes społeczny” i „interes strony” nawiązuje do określonej w art. 7 k.p.a. zasady uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu strony⁷⁰. Niewątpliwie stwierdzenie wygaśnięcia bezprzedmiotowej decyzji administracyjnej leży w interesie społecznym, gdyż pozostawienie jej w obrocie prawnym może stwarzać pozory możliwości zawarcia umowy rozporządzającej zamiany, a co za tym idzie, połączenia

⁶⁸ Rozwiązania przez strony nie można traktować jako niedopełnienia warunku zawartego w decyzji w przedmiocie połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych (art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a.), gdyż powołany artykuł odnosi się do warunku w rozumieniu prawa cywilnego (art. 89 k.c.), a w decyzji mowa jest o warunku prawnym (*conditio iuris*).

⁶⁹ Bezprzedmiotowość decyzji oznacza jej nierealność z punktu widzenia możliwości osiągnięcia celu i wiąże się ze zmianą stanu faktycznego, gdyż każda decyzja wiąże tak długo, jak długo istnieją stosunki faktyczne stanowiące podstawę jej wydania. Decyzja administracyjna nie jest bowiem celem samym w sobie, lecz jednym z narzędzi realizowania zadań (organizacji stosunków społecznych), nałożonych przez prawo na organy administracyjne. Decyzja bezprzedmiotowa takiego narzędzia stanowić nie może. Dlatego też z punktu widzenia interesu społecznego stwierdzenie jej wygaśnięcia jest zawsze konieczne, por. np. wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2001 r.; I SA 861/00 (LEX nr 81751); zob. także wyrok NSA z 7 lipca 1998 r. II SA 676/87 (ONSA 1989, nr 2, poz. 60) oraz wyrok z 5 grudnia 1989 r. SA/Wr 335/89 (ONSA 1990, nr 1, poz. 11).

⁷⁰ T. Woś, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej* [art. 162 k.p.a.], PiP 1992, nr 7, s. 56.

i ponownego podziału nieruchomości gruntowych⁷¹. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji może nastąpić tylko wtedy, kiedy nie toczy się postępowanie odwoławcze⁷².

Należy podkreślić, że zawarcie przez właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości gruntowych umowy rozporządzającej zamiany bez względu na utratę bytu prawnego umowy zobowiązującej (czy to w wyniku rozwiązania jej, czy też nieważności) z powodu naruszenia powołanej zasady kausalności materialnej, spowoduje jej bezwzględną nieważność z mocy art. 58 § 1 k.c. A zatem zawarcie umowy rozporządzającej zamiany nie będzie stanowić spełnienia warunku sformułowanego w decyzji administracyjnej, tj. przeniesienia praw do części nieruchomości, które weszły w skład nowo wydzielonych działek gruntu. Albowiem nieważność bezwzględna umowy przenoszącej prawa do części nieruchomości nakazuje przyjąć, że przeniesienie w ogóle nie nastąpiło. Dlatego też organ powinien stwierdzić wygaśnięcie powołanej decyzji jako bezprzedmiotowej na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.

3. Wpływ ustania bytu prawnego decyzji administracyjnej zatwierdzającej projekt połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych na rozporządzającą umowę zamiany

Ustanie bytu prawnego decyzji zatwierdzającej połączenie i ponowny podział nieruchomości gruntowych⁷³ prowadzi do sytuacji, w której istnieje rozporządzająca umowa zamiany, jednak brak jest ważnej decyzji, której wydanie stanowi warunek prawny jej zawarcia (art. 96 ust. 1 u.g.n.). A zatem przedmiotową umowę należy uznać za sprzeczną z powołanym przepisem prawa i tym samym za bezwzględnie nieważną (art. 58 § 1 k.c.). Taki sam skutek wywoła dokonanie połączenia i ponownego podziału nieruchomości bez uzyskania decyzji administracyjnej.

⁷¹ B. A d a m i a k, *Glosa do wyroku NSA z dnia 11 października 1985 r. SA/Wr 556/85*, (OSP/KA 1986, z. 9-10, poz. 179).

⁷² Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 5 grudnia 1989 r. SA/Wr 335/89 (ONSA 1990, nr 1, poz. 11).

⁷³ Chodzi tutaj o stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej w trybie art. 156 k.p.a. albo stwierdzenie jej wygaśnięcia w trybie art. 162 k.p.a.

4. Rekapitulacja

W procesie połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych ukształtowanych w sposób uniemożliwiający ich racjonalne zagospodarowanie można wyróżnić trzy etapy:

1) zawarcie zobowiązującej umowy zamiany, zawierającej oświadczenia woli właścicieli (użytkowników wieczystych), że dokonają wzajemnego przeniesienia praw do części ich nieruchomości gruntowych, które weszły w skład nowo wydzielonych działek gruntu;

2) wydanie warunkowej decyzji zatwierdzającej projekt połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych;

3) zawarcie rozporządzającej umowy zamiany, przenoszącej prawa do części nieruchomości gruntowych, które weszły w skład nowo wydzielonych działek gruntu.

Szczególnie istotne znaczenie dla praktyki notarialnej ma pierwszy z powołanych etapów, w ramach którego zawierana jest zobowiązująca umowa zamiany, bowiem należyte sporządzenie takiej umowy warunkuje prawidłowość przebiegu kolejnych etapów połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych. Chodzi tu przede wszystkim o trafny wybór postaci umowy ze względu na skutek prawny, jaki wywołuje (umowa zobowiązująca, nie zaś przedwstępna) oraz typu umowy (umowa zamiany lub, w przypadku dopłaty z powodu nierównej wartości zamienianych części nieruchomości, umowa nienazwana). W ramach niniejszego artykułu taki wybór został dokonany i uzasadniony, co w przekonaniu autora powinno ułatwić notariuszom stosowanie w praktyce instytucji połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych ukształtowanych w sposób uniemożliwiający ich racjonalne zagospodarowanie.

Ponadto należy stwierdzić, że ustanie bytu prawnego umowy zobowiązującej zamiany nie pozostaje bez wpływu na przebieg postępowania w przedmiocie połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych. Utrata bytu prawnego powołanej umowy w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego będzie powodować jego bezprzedmiotowość i, w konsekwencji, umorzenie na podstawie art. 105 k.p.a. Natomiast, gdy decyzja zatwierdzająca projekt połączenia i ponownego podziału nieruchomości została już wydana, utrata bytu prawnego przedmiotowej umowy stanowić będzie podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji w trybie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Taki sam skutek wywoła także

zawarcie umowy rozporządzającej zamiany w przypadku utraty bytu prawnego umowy zobowiązującej. Z kolei utrata bytu prawnego decyzji zatwierdzającej projekt połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych, w sytuacji gdy zawarta została już umowa rozporządzająca zamiany, spowoduje bezwzględną nieważność takiej umowy z mocy art. 58 § 1 k.c.

Jeśli zaś chodzi o zakres kognicji organu administracji wydającego powołaną decyzję, jest on wprawdzie władny badać, czy nieruchomości gruntowe są ukształtowane w sposób uniemożliwiający ich racjonalne zagospodarowanie, ale nie przysługuje mu już kompetencja do orzekania, czy projekt połączenia i ponownego podziału zapewnia powstanie nieruchomości gruntowych, które będą mogły zostać racjonalnie zagospodarowane.