

Lukasz Kamiński*

O adekwatności podziału na akty administracyjne osobiste i rzeczowe

Jedną z podstawowych i ugruntowanych już w doktrynie klasyfikacji aktu administracyjnego jest podział na akty administracyjne osobiste (osobowe) i rzeczowe¹. Według formuły J. Starościaka², akty administracyjne osobiste kształtują wyłącznie sytuację prawną osób (a ściślej rzecz biorąc – podmiotów prawa), do których są skierowane (a niekiedy także innych podmiotów), podczas gdy akty administracyjne rzeczowe kształtują także sytuację prawną rzeczy (a więc pewnego przedmiotu stosunków prawnych). Charakter aktu administracyjnego rzeczowego wydaje się *prima facie* nie budzić wątpliwości w doktrynie prawa administracyjnego. Punktem wyjścia dla określenia jego istoty jest spostrzeżenie, że akt administracyjny rzeczowy skierowany jest do adresata, którego łączy pewna relacja z określoną rzeczą. Relacja ta może mieć charakter prawny (może to być np. prawo własności, prawo użytkowania wieczystego itd.) bądź nawet faktyczny (np. posiadanie), ale w każdym wypadku prawnie relewantny. Tym, co odróżnia akt rzeczowy od aktu osobistego, jest to, że akt ten obowiązuje nie tylko względem tego podmiotu, który był powiązany określoną relacją z rzeczą w momencie wydania aktu, ale również względem każdego innego podmiotu, o ile wejdzie on w daną, prawnie relewantną relację z określoną rzeczą³. W istocie więc różnicą pomiędzy

273

* Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji.

¹ Zob. m.in. R. Michalska-Badziak, *Akty administracyjne – pojęcie, rodzaje*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 466; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 291–292.

² J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski, *System prawa administracyjnego*, t. 3, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 73.

³ K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny – jego istota*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, t. 5, Warszawa 2013, s. 195.

aktem administracyjnym rzeczowym i aktem administracyjnym osobistym jest automatyzm prawny charakterystyczny dla aktów rzeczowych. Prawa lub obowiązki wynikające z aktu administracyjnego rzeczowego nie tylko, że przechodzą na inny podmiot, o ile wstąpi on w miejsce adresata aktu w określoną, prawnie relewantną relację z rzeczą, ale przejście to ma charakter automatyczny i nie wymaga podjęcia żadnych dodatkowych czynności, a w szczególności nie wymaga wydania kolejnego aktu administracyjnego.

Próba takiego ścisłego zdefiniowania aktu administracyjnego rzeczowego napotyka jednak na trudności. Przede wszystkim trzeba tu wskazać, że w doktrynie zauważono istnienie kategorii w pewnym sensie mieszanej, niejako pośredniej pomiędzy aktami osobistymi i rzeczowymi, jaką są akty administracyjne osobowo-rzeczowe. Są to takie akty administracyjne, które kształtują sytuację prawną osoby z uwagi na określoną, prawnie relewantną relację, jaka łączy adresata aktu z pewną rzeczą. W razie gdy relacja ta ulegnie zerwaniu (np. gdy adresatem aktu był właściciel rzeczy, który następnie dokona jej zbycia), akt administracyjny osobowo-rzeczowy staje się bezprzedmiotowy. Zasadniczo relacja, o której tu mowa, polega na tym, że adresatowi aktu osobowo-rzeczowego przysługuje pewien tytuł prawny do rzeczy, który jest przesłanką do przyznania adresatowi aktu uprawnień lub nałożenia nań obowiązków w drodze aktu administracyjnego⁴. Można więc powiedzieć, że akty osobowo-rzeczowe nie kształtują stanu prawnego samej rzeczy, ale odnoszą się do pewnej działalności związanej z rzeczą (np. w sferze budownictwa), tj. takiej działalności, która wymaga pewnego tytułu prawnego do dysponowania rzeczą. Tytuł ten może mieć zróżnicowany charakter, z reguły cywilnoprawny, a w każdym razie niewynikający z samego aktu. Podobieństwo aktów administracyjnych osobowo-rzeczowych do aktów administracyjnych o charakterze rzeczowym tkwi w tym, że adresatem aktów zaliczanych do obu tych kategorii jest określona osoba z uwagi na jej prawnie doniosły związek z daną rzeczą. Brak jest natomiast charakterystycznego dla aktów rzeczowych automatycznego przejścia praw czy obowiązków wynikających z aktu. Skutkiem wstąpienia innej osoby w miejsce adresata aktu w określoną relację z rzeczą będącą jego przedmiotem, akt osobowo-rzeczowy staje się bezprzedmiotowy. Natomiast bezprzedmiotowość aktu administracyjnego o charakterze rzeczowym zachodzi tylko wówczas, gdy rzecz, będąca przedmiotem aktu, przestanie istnieć na skutek fizycznego zniszczenia bądź też gdy zostanie unicestwiona w sensie prawnym (tj. jeżeli

⁴ G. Łaszczycza, A. Matan, *Akt administracyjny rzeczowy (uwagi ogólne)*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 189.

utraci swój prawny byt jako możliwy przedmiot odrębnej własności, o ile przedmiotem aktu jest rzecz w rozumieniu prawa cywilnego).

Istnienie aktów administracyjnych o charakterze osobowo-rzeczowym nie może więc prowadzić do wniosku o nierozłączności czy niezupełności podziału aktów administracyjnych na akty osobiste i rzeczowe, albowiem akty osobowo-rzeczowe stanowią szczególną kategorię aktów osobistych, skoro brak jest automatycznej sukcesji praw i obowiązków wynikających z tych aktów.

Trzeba przy tym jednak zauważyć, że prawa i obowiązki wynikające z aktów administracyjnych osobowo-rzeczowych również mogą podlegać sukcesji, tyle że konieczne jest przy tym wydanie nowego aktu administracyjnego o charakterze konstytutywnym, w którym organ administrujący orzeka o przeniesieniu praw i obowiązków wynikających z aktu osobowo-rzeczowego. Akty administracyjne dokonujące takiego przeniesienia mają z reguły charakter aktów związanych. Za przykład może tu posłużyć decyzja o przeniesieniu pozwolenia na budowę⁵. Istnienie kategorii aktów osobowo-rzeczowych ukazuje zatem, że podział aktów administracyjnych na osobiste i rzeczowe ma charakter do pewnego stopnia formalny, skoro ustawodawca ten sam skutek, jaki jest charakterystyczny dla aktu rzeczowego (tj. następstwo prawne uprawnień i obowiązków wynikających z aktu), może osiągnąć również przy wykorzystaniu szczególnego aktu administracyjnego o charakterze osobistym, jakim jest akt osobowo-rzeczowy. Jest w zasadzie kwestią uznania ustawodawcy, czy zdecyduje się wprowadzić sukcesję *ex lege* praw i obowiązków wynikających z aktu administracyjnego (a związanych z rzeczą), czy też wybierze rozwiązanie wymagające – dla przeniesienia praw i obowiązków – wydania nowego aktu administracyjnego. W pierwszym przypadku będziemy mieć do czynienia z aktem administracyjnym rzeczowym, a w drugim przypadku – z aktem administracyjnym osobowo-rzeczowym. Rzecz jasna pomiędzy tymi dwoma rodzajami sukcesji występują daleko idące różnice. Sukcesja oparta o akt rzeczowy zachodzi *ex lege* bez podejmowania jakichkolwiek czynności prawnych przez organ administrujący jak i samego administrowanego. A to oznacza, że zachodzi w każdym przypadku, chyba żeby była wyraźnie wyłączona przez przepis prawa w pewnych sytuacjach. Natomiast sukcesja uprawnień i obowiązków z aktu osobowo-rzeczowego jest warunkowana wydaniem nowego aktu administracyjnego, który (nawet jeśli ma charakter związany) niekoniecznie musi zostać wydany, bowiem jego wydanie jest uzależnione od spełnienia określonych przesłanek. Przykładowo warunkiem wydania decyzji o przeniesieniu pozwolenia

⁵ A. Matan, *Akt administracyjny „osobowo-rzeczowy” – zagadnienie następstwa prawnego*, „Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka”, rok VII/VIII, s. 117–118.

na budowę jest m.in. wyrażenie zgody na to przeniesienie przez stronę, na rzecz której pozwolenie zostało wydane oraz przyjęcie przez podmiot, na rzecz którego ma być dokonane przeniesienie wszystkich warunków określonych w pozwoleniu budowlanym (stosownie do treści art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁶).

Analiza obowiązujących przepisów prawnych pozwala jednak, jak się wydaje, na sformułowanie tezy, iż oprócz przedstawionych wyżej aktów osobowo-rzeczowych, istnieje jeszcze jedna kategoria aktów administracyjnych o charakterze w pewnym sensie mieszanym, pośrednim pomiędzy aktami administracyjnymi osobowymi a rzeczowymi. Do tej, dość wąskiej, kategorii aktów administracyjnych można zaliczyć decyzje wydawane na podstawie: art. 124 ust. 1, art. 124b ust. 1, art. 124c ust. 1 w zw. z art. 124 ust. 1, art. 125 ust. 1 oraz art. 126 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷ oraz art. 47 ust. 2 Prawa budowlanego.

276

Typowym przykładem aktu administracyjnego zaliczanego do tej grupy jest decyzja wydawana na podstawie art. 126 ust. 1 zd. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tym przepisem w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, udziela, w drodze decyzji, zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, licząc od dnia zajęcia nieruchomości. Adresatem tej decyzji będzie więc podmiot, któremu udzielono zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości, jak i właściciel tejże nieruchomości. Wydanie tej decyzji będzie prowadzić do powstania stosunków prawnych nie tylko pomiędzy organem, który decyzję wydał, a jej wszystkimi adresatami, ale również pomiędzy tymi adresatami, tj. pomiędzy właścicielem nieruchomości a podmiotem, który na podstawie omawianej decyzji uzyskał publicznoprawny tytuł do zajęcia nieruchomości na określony czas i w określonym celu. W doktrynie⁸ zwraca się uwagę, że zezwolenie to może być wydane np. podmiotom, których działalność obejmuje prowadzenie akcji ratowniczych. Adresatem takiej decyzji może być też przedsiębiorca, którego instalacje znajdują się na cudzej nieruchomości czy też dostęp do nich jest możliwy tylko poprzez cudzą nieruchomość (także jeżeli np. na skutek katastrofy czy poważnej awarii zwyczajny dostęp do tych instalacji jest niemożliwy). Na podstawie omawianej decyzji podmiotów nabywa pewne uprawnienia do nieruchomości będącej własnością in-

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.

⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.

⁸ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 730.

nej osoby (a więc do cudzej rzeczy). Jest to uprawnienie do czasowego zajęcia nieruchomości i prowadzenia na niej określonych działań, stosownie do celu, w jakim uprawnienia te zostały mu w decyzji przyznane. Korelatem tych uprawnień jest obowiązek udostępnienia nieruchomości ciążyący na jej właścicielu.

Jeżeli odwołać się do najogólniejszej formuły, zgodnie z którą akt administracyjny rzeczowy to każdy taki akt administracyjny, który kształtuje sytuację prawną rzeczy, to zezwolenie z art. 126 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wypada uznać za akt rzeczowy. Trudno jednak nie dostrzec, że skutek rzeczowy tego zezwolenia rozciąga się tylko na jednego z jego adresatów, to jest na właściciela nieruchomości (względnie użytkownika wieczystego). Wprawdzie ustawodawca tego *expressis verbis* nie przewiduje, jednak sposób redakcji art. 126 ust. 1 omawianej ustawy, a także względy celowościowe przemawiają za takim rozumieniem przepisu. Skoro bowiem starosta udziela zezwolenia na zajęcie nieruchomości – to podmiot, na rzecz którego ta decyzja została wydana, nabywa określone prawo do nieruchomości niezależnie od tego, jaki jest jej stan prawny. A zatem i wszelkie zmiany tego stanu prawnego nie wpływają na nabyte uprawnienie. Innymi słowy, decyzja ta prowadzi do obciążenia nieruchomości określonym prawem na rzecz osoby trzeciej. Prawo to, choć o czasowym charakterze, jest jednak skuteczne przeciwko każdemu właścicielowi nieruchomości. Nowy właściciel nieruchomości będzie więc zobligowany do jej udostępnienia, a z drugiej strony nabeździe też uprawnienia wynikające z tej decyzji, jakie przysługiwały poprzedniemu właścicielowi. Art. 126 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje bowiem, że jeżeli na skutek czasowego zajęcia nieruchomości właściciel lub użytkownik wieczysty nie będzie mógł korzystać z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, może żądać, aby podmiot, który zajął nieruchomość, nabył od niego własność lub użytkowanie wieczyste nieruchomości w drodze umowy.

O ile w przypadku właściciela (bądź użytkownika wieczystego) nieruchomości mamy do czynienia z automatyczną sukcesją obowiązków i uprawnień wynikających z decyzji określonej w art. 126 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, o tyle w odniesieniu do podmiotu, któremu udzielono zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości brak jest podstaw do wysnucia takiej konkluzji. Starosta udziela określonemu podmiotowi zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości, skutkiem czego podmiot ten nabywa pewne prawo do cudzej nieruchomości, ale jest to prawo o charakterze publicznoprawnym, a nie cywilnoprawnym i jako takie nie podlega sukcesji. Tu ujawnia się różnica pomiędzy omawianą decyzją a typowym aktem rzeczowym: typowy akt rzeczowy adresowany jest do podmiotu, który już uprzednio był powiązany jakąś prawnie rele-

wantną relacją (z reguły jest to prawo własności) z rzeczą będącą przedmiotem aktu i z tego tytułu stał się adresatem tego aktu. Natomiast podmiot, któremu udzielono zezwolenia z art. 126 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie był uprzednio powiązany żadną relacją z rzeczą będącą przedmiotem aktu i dopiero na podstawie tego aktu nabywa do tej rzeczy określone uprawnienia. Inaczej właściciel nieruchomości: on był już wcześniej powiązany z rzeczą i tylko z tego powodu jest adresatem aktu. A zatem podmiot, któremu udzielono zezwolenia, jest jego adresatem ze względu na swoje właściwości (np. podejmuje działania dla zapobieżenia powstania znacznej szkody) i w stosunku do niego akt ten jest aktem osobowym; natomiast właściciel nieruchomości jest adresatem aktu ze względu na szczególne właściwości swojej rzeczy (np. wstęp na jego nieruchomość jest konieczny, aby uzyskać dostęp do miejsca katastrofy) i względem niego akt ten ma charakter rzeczowy.

278 Analogicznie przedstawia się charakter decyzji określonej w art. 125 ust. 1 zd. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W świetle tego przepisu starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może, w drodze decyzji, ograniczyć sposób korzystania z nieruchomości niezbędnej w celu poszukiwania, rozpoznawania lub wydobywania kopalin objętych własnością górnictw. Ograniczenie to może nastąpić wyłącznie na rzecz przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję na wykonywanie takiej działalności, na czas nie dłuższy niż termin obowiązywania koncesji (art. 125 ust. 2 zd. 1 omawianej ustawy). Tak jak i w przypadku przedstawionego wyżej zezwolenia, również omawiana decyzja starosty prowadzi do powstania stosunku prawnego pomiędzy jej adresatami, to jest właścicielem nieruchomości a przedsiębiorcą, który uzyskał koncesję na poszukiwanie, rozpoznawanie lub wydobywanie kopalin objętych własnością górnictw. Skoro istotą tej decyzji jest ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, to wywołuje ona skutek rzeczowy, ale automatyczna sukcesja zachodzi tu tylko po stronie właściciela nieruchomości. W stosunku do przedsiębiorcy, na rzecz którego zostało ustanowione to ograniczenie (i który w związku z tym nabył pewne, czasowe uprawnienia do cudzej nieruchomości), omawiana decyzja ma charakter aktu osobistego i – co za tym idzie – brak jest tutaj sukcesji. Zachodzi tu więc analogiczna sytuacja, jak w przypadku zezwolenia wydawanego na podstawie art. 126 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Podobny charakter do wyżej omówionych decyzji ma w istocie decyzja określona w art. 47 ust. 2 Prawa budowlanego. W myśl tego przepisu, właściwy organ – na wniosek inwestora – rozstrzyga, w drodze decyzji, o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości, określając jednocześnie granice niezbędnej potrzeby oraz warunki korzystania z sąsiedniego budynku, lokalu lub nierucho-

ności, przy czym wydanie takiej decyzji jest możliwe wtedy, gdy wejście do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości jest konieczne do wykonania prac przygotowawczych lub robót budowlanych, a inwestor nie uzyskał zgody właściciela sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu. Analogicznie jak w przypadku decyzji z art. 126 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami również decyzja z art. 47 ust. 2 Prawa budowlanego prowadzi do powstania stosunku prawnego pomiędzy dwoma jej adresatami: inwestorem oraz właścicielem sąsiedniej nieruchomości. Jednocześnie kształtuje ona również sytuację prawną owej nieruchomości i z tego względu można przyjąć, że ma charakter rzeczowy, ale tylko względem właściciela sąsiedniej nieruchomości i co za tym idzie, akt ten będzie miał zastosowanie do każdego właściciela owej nieruchomości, oczywiście w granicach czasowych wyznaczonych niezbędną potrzebą (co powinno ściśle wynikać z treści tej decyzji). Za taką wykładnią przemawia sposób ukształtowania przez ustawodawcę podstawy do wydania tej decyzji. Skoro organ ma orzekać o niezbędności korzystania przez inwestora z cudzej nieruchomości, to decyzja ta będzie kształtować stan prawny owej nieruchomości. Brak jest jednak podstaw do sukcesji uprawnień po stronie inwestora (tj. podmiotu, który występuje z wnioskiem o wydanie omawianej decyzji). Wprawdzie – nieco odmiennie od decyzji określonej w art. 126 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami – można się tu dopatrzeć pewnych wątków rzeczowych również po stronie inwestora (wszak musi on dysponować pewną nieruchomością na cele budowlane), jednak nie przesądza to jeszcze o istnieniu sukcesji, tym bardziej że brak jest automatycznej sukcesji w odniesieniu do pozwolenia budowlanego, o czym była wyżej mowa. Zasadne wydaje się więc przyjęcie, że zmiana podmiotowa po stronie inwestora będzie prowadzić do bezprzedmiotowości decyzji wydanej w oparciu o art. 47 ust. 2 Prawa budowlanego. O ile więc w odniesieniu do właściciela sąsiedniej nieruchomości akt ten ma charakter rzeczowy, o tyle w odniesieniu do inwestora – ma on charakter osobowo-rzeczowy.

Do omawianej grupy można też zaliczyć decyzje wydawane na podstawie art. 124 ust. 1 i art. 124c ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, choć wykazują one pewne cechy swoiste. W myśl art. 124 ust. 1 tej ustawy starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel lub użyt-

kownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody. Jak podnosi się w piśmiennictwie⁹ decyzja ta daje podmiotowi, któremu udzielono zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości określonych urządzeń, czasowy tytuł prawny do nieruchomości, a konkretnie – do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, z tym że wybudowane instalacje nie będą częścią składową nieruchomości, lecz jednym ze składników przedsiębiorstwa (stosownie do treści art. 49 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁰) i dla pozostawiania tych instalacji na nieruchomości nie jest konieczne uzyskanie przez właściciela przedsiębiorstwa żadnego dodatkowego tytułu prawnego do tej nieruchomości. Sama bowiem decyzja wydana na podstawie art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami będzie tu wystarczająca. Trzeba więc zgodzić się z poglądem, że decyzja ta prowadzi do powstania trwałego stanu prawnego¹¹. Przesądza o tym art. 124 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w myśl którego właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest obowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń, które zostały umieszczone na nieruchomości w oparciu o decyzję wydaną na podstawie art. 124 ust. 1. Generalnie więc decyzja ta prowadzi do powstania stosunku prawnego pomiędzy właścicielem (bądź użytkownikiem wieczystym) obciążonej nieruchomości a tym podmiotem, który umieści na niej i będzie właścicielem określonych w art. 124 ust. 1 urządzeń czy instalacji. Analogicznie do decyzji z art. 126 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami omawiany akt administracyjny ma charakter rzeczowy względem właściciela nieruchomości i w tym przypadku będziemy mieć do czynienia z sukcesją *ex lege* (tzn. decyzja znajdzie zastosowanie do każdorazowego właściciela obciążonej nieruchomości). Powstaje natomiast pytanie, czy decyzja wydana na podstawie art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ma też charakter rzeczowy względem drugiej strony tego stosunku prawnego. Z uwagi na to, że stan prawny powstały wskutek decyzji ma charakter trwały, będzie ona kształtować sytuację prawną nie tylko nieruchomości, ale również urządzeń czy instalacji, które zostaną na niej umieszczone. W tym sensie decyzja ta ma charakter rzeczowy nie tylko względem właściciela nieruchomości, ale również w odniesieniu do drugiej strony stosunku prawnego, a to dlatego, że pewne jej prawa (jakie nabędzie wzglę-

⁹ M. Wolanin, *Art. 124*, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 755–756.

¹⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.

¹¹ G. Matusik, *Art. 124*, [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 699.

dem cudzej nieruchomości) da się również powiązać z rzeczą będącą jej własnością (tj. z urządzeniami czy instalacjami wchodzącymi w skład przedsiębiorstwa, którego jest właścicielem). Decyzja ta nie ma jednak charakteru typowego aktu rzeczowego w odniesieniu do tej strony, albowiem urządzenia czy instalacje, których stan prawny będzie ona regulować nie istnieją jeszcze w momencie wydania decyzji. Trzeba pamiętać, że samo wydanie decyzji nie oznacza jeszcze, że te urządzenia czy instalacje powstaną (np. przedsiębiorca może zrezygnować z ich budowy już po uzyskaniu decyzji). Dopóty, dopóki owe urządzenia lub instalacje nie powstaną na nieruchomości, decyzja ta ma charakter osobisty względem tej strony, która ma te urządzenia czy instalacje budować. Dopiero gdy one powstaną, pojawi się rzecz, której stan prawny będzie kształtowany omawianą decyzją. A zatem sukcesja uprawnień i obowiązków wynikających z omawianego zezwolenia jest możliwa względem właściciela nieruchomości *ab initio*, a względem przedsiębiorcy – dopiero od momentu powstania urządzeń lub instalacji określonych w decyzji.

W art. 124c ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca określił dodatkowe przypadki, gdy może być wydana decyzja na podstawie art. 124 ust. 1 tej ustawy. I tak, na podstawie art. 124c ust. 1 w zw. z art. 124 ust. 1 omawianej ustawy starosta może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie: zezwolenia na zakładanie na obiektach budowlanych elementów trakcji, znaków i sygnałów drogowych lub innych urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, urządzeń służących do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, a także urządzeń niezbędnych do korzystania z nich (art. 124c ust. 1 pkt 1) oraz zezwolenia na urządzenie i utrzymywanie ogólnodostępnego ciągu pieszego, przebiegającego przez prześwity lub podcienia, w obrysie obiektu budowlanego (art. 124c ust. 1 pkt 2).

Zgodnie z art. 124b ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji, zobowiązuje właściciela, użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń, nienależących do części składowych nieruchomości, służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, a także usuwaniem z gruntu tych ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, jeżeli właściciel, użytkownik wieczysty lub osoba, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości nie wyraża na to zgody, przy czym decyzja

o zobowiązaniu do udostępniania nieruchomości może być także wydana w celu zapewnienia dojazdu umożliwiającego wykonanie tych czynności. W piśmiennictwie¹² wskazuje się, że wydanie takiej decyzji jest zasadne wtedy, gdy podmiot, który ubiega się o wydanie decyzji, nie dysponuje innym tytułem prawnym (jak np. służebność przesyłu), by uzyskać wstęp na nieruchomość i dokonywać tam czynności określonych w art. 124b ust. 1 tej ustawy. Podobnie więc, jak w przypadku wyżej omówionych decyzji, również decyzja wydana na podstawie art. 124b ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzi do powstania stosunku prawnego pomiędzy właścicielem nieruchomości (względnie innym podmiotem, dysponującym prawem rzeczowym do nieruchomości) a tym podmiotem, który nabędzie na podstawie tej decyzji określone uprawnienia względem tej nieruchomości. Akt ten wywołuje więc skutek rzeczowy względem właściciela nieruchomości (czy innej osoby, której służą prawa rzeczowe do nieruchomości) i w tym zakresie mamy tu do czynienia z automatyczną sukcesją praw i obowiązków wynikających z omawianej decyzji. Powstaje jednak pytanie, czy decyzja ta wywołuje również skutek rzeczowy względem tej strony, która będzie uprawniona do podejmowania określonych w tej decyzji czynności na nieruchomości. Trzeba tu zauważyć, że – w odróżnieniu chociażby od zezwolenia z art. 126 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami – strona, która uzyskuje na podstawie omawianej decyzji uprawnienia do cudzej nieruchomości, jest adresatem tej decyzji z uwagi na przysługujący jej tytuł prawny do innej rzeczy, tj. do znajdujących się na nieruchomości urządzeń czy instalacji wymienionych w art. 124b ust. 1. Jak się jednak wydaje, brak jest podstaw do stwierdzenia, że omawiana decyzja kształtuje również sytuację prawną urządzeń czy instalacji, których dotyczy. Jediną rzeczą, której sytuacja prawna jest modyfikowana omawianą decyzją, jest sama nieruchomość. Przemawia za tym treść art. 124b ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z którego wynika, że treść decyzji rzutuje tylko na stan prawny nieruchomości. A zatem decyzja ta ma skutek rzeczowy tylko względem osoby, której przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, natomiast względem adresata, który uzyskał na jej podstawie uprawnienie do czasowego korzystania z nieruchomości w określonym celu – decyzja ta ma charakter aktu osobowo-rzeczowego.

Rekapitułując powyższe rozważania, można wskazać kilka cech charakterystycznych dla decyzji wydawanych na podstawie art. 124 ust. 1, art. 124b ust. 1, art. 124c ust. 1 w zw. z art. 124 ust. 1, art. 125 ust. 1 oraz art. 126 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także art. 47 ust. 2

¹² M. Wolanin, *Art. 124b*, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 798.

Prawa budowlanego, które pozwalają uznać je za szczególną kategorię aktów administracyjnych. Ich istota sprowadza się do tego, że akty te kształtują stan prawny pewnej nieruchomości, a ściślej rzecz biorąc – ograniczają prawo własności nieruchomości w ten sposób, że prowadzą do obciążenia jej prawem na rzecz osoby trzeciej. Prawo to ma z reguły charakter czasowy (jedynie decyzje wydane na podstawie art. 124 ust. 1 i art. 124c ust. 1 w zw. z art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami mogą prowadzić do powstania trwałego stanu prawnego). Skutkiem wydania omówionych decyzji jest nawiązanie stosunku prawnego pomiędzy adresatem tego prawa, tj. właścicielem nieruchomości (względnie podmiotem, któremu przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości), a podmiotem prawa kreowanego w akcie administracyjnym, tj. tym podmiotem, na rzecz którego została wydana decyzja. Treścią tego stosunku prawnego będzie uprawnienie do wstępu na nieruchomość i podejmowania na niej określonych w decyzji działań, przysługujące podmiotowi, który uzyskał ograniczony, publicznoprawny tytuł do cudzej nieruchomości. Korelatem tego prawa będzie obowiązek właściciela udostępnienia nieruchomości i znoszenia podejmowanych na niej działań. Z drugiej strony właścicielowi przysługiwać będą określone uprawnienia względem podmiotu, na rzecz którego wydana została decyzja, jak np. prawo do odszkodowania, a niekiedy możliwość żądania wykupu nieruchomości. Ponieważ przedstawione decyzje kształtują sytuację prawną nieruchomości, adresatem prawa obciążającego nieruchomość na podstawie tych decyzji jest każdorazowy właściciel (względnie użytkownik wieczysty) nieruchomości. W przypadku zmian po stronie tego podmiotu (np. zbycie czy dziedziczenie nieruchomości) zachodzić będzie automatyczna sukcesja uprawnień i obowiązków wynikających z omawianych decyzji. Sukcesja nie będzie jednak co do zasady zachodzić po stronie podmiotu, na rzecz którego ustanowiono ograniczenia. Innymi słowy, przedstawione decyzje przyznają pewnemu podmiotowi publicznoprawny tytuł do cudzej rzeczy i ten tytuł prawny nie może być przeniesiony na inny podmiot.

W odniesieniu do właściciela obciążonej nieruchomości przedstawione w artykule akty administracyjne mają zawsze skutek rzeczowy. Natomiast w odniesieniu do drugiej strony stosunku prawnego, tj. do podmiotu, na rzecz którego została wydana decyzja, ich skutki prawne są zróżnicowane. W odniesieniu do decyzji wydawanych na podstawie art. 125 ust. 1 i art. 126 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami skutek ten ma charakter ściśle osobisty. W przypadku decyzji określonych w art. 47 ust. 2 Prawa budowlanego oraz art. 124b ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami można powiedzieć, że mają one skutek osobowo-rzeczowy względem podmiotów, na rzecz których zostały wydane, istnieje bowiem pewna rzecz, do której tytułem prawnym podmiot ten

musi dysponować, by mógł uzyskać jedną z omawianych decyzji. Utrata tego tytułu prawnego pociągać będzie za sobą bezprzedmiotowość tego aktu administracyjnego. Najbardziej zbliżone do typowych aktów rzeczowych są decyzje wydawane na podstawie art. 124 ust. 1 i art. 124c ust. 1 w zw. z art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Mogą one bowiem również wywołać skutek rzeczowy względem podmiotu, na rzecz którego zostały wydane, o ile dojdzie do wybudowania na nieruchomości określonych w tych decyzjach urządzeń czy instalacji. W okresie poprzedzającym powstanie owych urządzeń czy instalacji, decyzje te mają charakter osobisty względem podmiotu, na rzecz którego zostały wydane.

Przedstawione w artykule decyzje można wprawdzie uznać za akty administracyjne rzeczowe, gdyż kształtują stan prawny określonej rzeczy (nieruchomości), jednak ich skutki rzeczowe ograniczone są tylko do pewnego kręgu adresatów (właściciel nieruchomości, jej użytkownik wieczysty itp.) bądź mają charakter warunkowy. Akty te wykazują przy tym wiele cech swoistych, a także cech charakterystycznych dla aktów osobistych bądź osobowo-rzeczowych. Istnienie tej szczególnej kategorii aktów administracyjnych ukazuje, że ścisłe rozgraniczenie aktów administracyjnych osobistych, rzeczowych i osobowo-rzeczowych nie jest w pełni możliwe.