

Tomasz Brzezicki

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID: 0000-0003-1048-1402

brzoza@umk.pl

Łukasz Przystupa

Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku

ORCID: 0000-0002-0420-0937

lukaszprzystupa@gmail.com

Konsekwencje skierowania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu do osoby zmarłej niebędącej inwestorem

Wstęp

Tytuł niniejszego opracowania wydaje się nieprawdopodobny lub co najmniej kontrowersyjny. Wynika to z faktu, że powszechnie przyjmuje się, iż decyzja administracyjna stanowi niewątpliwie akt administracyjny indywidualny, czyli taki, „który odznacza się podwójną konkretnością – adresata i sprawy, w jakiej został wydany”¹. Z teoretycznego punktu widzenia nie jest więc możliwe wydanie decyzji w stosunku do osoby zmarłej, gdyż nie miałyby ona swojego adresata².

W procesie inwestycyjnym regulowanym m.in. przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³, sytuacje w których występuje więcej niż jedna ze stron postępowania, nie należą do rzadkości. Można wręcz stwierdzić, że standardem są postępowania, w których występuje więcej niż jedna strona. Świetnym przykładem postępowań z udziałem kilku stron są m.in. sprawy z zakresu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Należy bowiem zauważyć, że stroną w postępowaniu o wydanie warunków zabudowy

¹ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998, s. 23.

² Zob. A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2021, Lex, art. 104.

³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 741), dalej jako u.p.z.p.

i zagospodarowania terenu jest zawsze inwestor (strona czynna), a także inne podmioty, które biernie uczestniczą we wszczętym przez inwestora postępowaniu administracyjnym⁴; zwykle są to właściciel lub użytkownicy wieczystości nieruchomości sąsiednich, na które będzie oddziaływać planowana inwestycja.

W niniejszym artykule poddano analizie orzecznictwo sądów administracyjnych związanych z sytuacjami, w których decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu została skierowana do osoby fizycznej nieżyjącej.

Poza pewnymi wyjątkami, dotyczącymi przede wszystkim doręczeń, omawiane zagadnienie dotyczy zarówno decyzji o warunkach zabudowy, jak również decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Poczynione uwagi będą miały jednak uniwersalny charakter i znajdują zastosowanie także w decyzji o pozwoleniu na budowę lub większości innych decyzji i niektórych postanowień z zakresu procesu inwestycyjnego.

Rozważania posiadają także walor praktyczny, gdyż organy wydające decyzje lokalizacyjne często borykają się z problemem skierowania decyzji do osoby nieżyjącej.

Geneza problemu jest związana z ustawowymi rozwiązaniami dotyczącymi doręczenia decyzji uregulowanymi w Kodeksie postępowania administracyjnego⁵ oraz w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także sposobem ustalenia stron postępowania administracyjnego na podstawie danych znajdujących się w ewidencji gruntów i budynków lub księgach wieczystych.

Powszechnie znany jest fakt, że dane znajdujące się w urzędowych zbiorach dokumentów są często nieaktualne, skutkiem czego niejednokrotnie występuje omawiany problem.

W celu opracowania zagadnienia skorzystano z metody dogmatycznej, wykorzystując poglądy sądów administracyjnych, a także dorobek doktryny prawa i postępowania administracyjnego.

Strona postępowania

Postępowanie w sprawie decyzji lokalizacyjnej jest zawsze wszczynane na wniosek inwestora, co wprost wynika z przepisu art. 52 ust. 1 u.p.z.p. Przepis ten stosuje się odpowiednio do postępowań w sprawie decyzji o warunkach zabudowy, co wynika wprost z przepisu art. 64 ust. 1 u.p.z.p. Powyższe skutkuje zasadą, że właściwy organ jest związany treścią tak wyznaczonego żądania (zawartego w złożonym wniosku) i nie może samodzielnie

⁴ Zob. M. Pacura, *Osoby uprawnione do udziału w postępowaniu w przedmiocie wydania warunków zabudowy*, 2015, Lex.

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735), dalej jako k.p.a.

modyfikować wniosku strony⁶. Przyjmuje się, że „zakres tego związania jest wyznaczony treścią art. 52 ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. Istnieje zatem związanie wskazanymi przez inwestora granicami terenu objętego wnioskiem oraz charakterystyką podstawowych cech planowanej inwestycji (w tym określeniem przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych oraz powierzchni terenu podlegającej przekształceniu i charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji)”⁷. Nie jest to jednak związanie bezwzględne, gdyż niektóre parametry powinny zostać ustalone przez organ prowadzący postępowanie⁸.

Z punktu widzenia prowadzonych rozważań istotne jest wskazanie, że inwestor we wniosku o wszczęcia postępowania wskazuje – obok charakterystycznych parametrów urbanistyczno-architektonicznych planowanej inwestycji – także teren, którego wniosek dotyczy i obszar, na który ta inwestycja będzie oddziaływać (art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.).

Z formalnego punktu widzenia wskazanie obszaru, na który inwestycje będzie oddziaływać, jest wymogiem koniecznym wniosku. Brak wskazania powyższego parametru planowanej inwestycji powinno zostać konwalidowane przez inwestora, po wezwaniu dokonany przez organ w trybie przepisu art. 64 § 2 k.p.a. Wskazanie dokonane przez inwestora nie oznacza jednak, że właściwy organ prowadzący postępowanie jest zwolniony z rzeczywistego badania zakresu oddziaływania planowanej inwestycji na nieruchomości sąsiednie.

Podkreśla się, że jakkolwiek zakreślenie obszaru oddziaływania inwestycji jest powinnością wnioskodawcy, to jednak organ nie jest tym wskazaniem związany i ma obowiązek okoliczności te sprawdzić⁹. W judykaturze przyjmuje się, że „granice obszaru oddziaływania wyznacza oddziaływanie faktyczne, polegające w szczególności na emisji zanieczyszczeń, powodowaniu nadmiernego hałasu, a nawet utrudnianiu nasłonecznienia. W pojęciu oddziaływania mieści się więc faktyczny, tj. rzeczywisty wpływ zamierzonej inwestycji zarówno na korzystanie z innych nieruchomości i to niekoniecznie graniczących bezpośrednio z obszarem przeznaczonym pod inwestycję, jak i na wartości prawnie chronione jak np. prawo do korzystania z nieruchomości w sposób określony przepisami wszystkich gałęzi prawa, w tym przepisami prawa cywilnego”¹⁰. Naczelny Sąd Administracyjny wręcz podkreśla, że ocena interesu prawnego właścicieli sąsiednich nieruchomości winna być dokonywana przy

⁶ Np. wyrok NSA z 11 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 101/13, CBOSA czy wyrok WSA w Rzeszowie z 17 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 1345/19, CBOSA.

⁷ Wyrok WSA w Łodzi z 5 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 487/19, CBOSA.

⁸ Zob. A. Despot-Mładanowicz, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, 2019, Lex, art. 52.

⁹ Wyrok WSA w Szczecinie z 21 lutego 2019 r., sygn. akt II SAB/Sz 162/18, CBOSA.

¹⁰ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 29 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 787/12, CBOSA.

uwzględnieniu norm art. 140 i 144 k.c.¹¹ Wobec braku szczególnej podstawy prawnej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym normą prawną statuującą status strony w postępowaniu o wydanie decyzji lokalizacyjnej jest art. 28 k.p.a. Oznacza to, że stroną postępowania jest zawsze inwestor (żądatcy postępowania) oraz czyjego interesu prawnego dotyczy postępowania.

W konsekwencji powoduje to sytuację, że stroną w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu jest zawsze wnioskodawca i właściciele (użytkownicy wieczystości) nieruchomości objętej wnioskiem oraz podmioty, którym przysługuje prawnorzeczowy tytuł prawny do nieruchomości sąsiednich. Do ustalenia kręgu stron w sprawie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy istotny jest charakter i parametry inwestycji¹². Powoduje to sytuację, że stronami postępowania w sprawie o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu mogą być w zależności od okoliczności także właściciele nieruchomości niesąsiadujących bezpośrednio z terenem zaplanowanej inwestycji¹³.

Konkludując, należy stwierdzić, że inwestor jest zawsze podmiotem czynnym w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji lokalizacyjnej. To on zawsze wnosi wniosek wszczynający postępowanie administracyjne, przez który *de facto* wyznacza podmiotowy zakres postępowania. Wynika to z faktu, że zakres oddziaływania inwestycji posiada bezpośredni wpływ na ustalenie stron toczącego się postępowania. Podmiotami biernymi postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu są bowiem właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania planowanej inwestycji.

Ustalanie stron biernych sprowadza się do ustalenia stron postępowania na podstawie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków, co wynika z art. 21 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, a także informacji znanych organowi na podstawie analizy ustaleń wynikających z ksiąg wieczystych czy innych dokumentów, np. aktów notarialnych, orzeczeń sądów. Warto przypomnieć, że regulacja art. 22 przywołanej ostatnio ustawy przewiduje obowiązek aktualizacji danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków. Dokonywanie ustaleń w taki sposób prowadzi do sytuacji, w której organ prowadzący postępowanie administracyjne, z uwagi na jego gabinetowy charakter, nie posiada bezpośredniego kontaktu z innymi niż inwestor stronami postępowania. Praktyka wskazuje na pisemny charakter prowadzonego postępowania, zaś kontakt ze stronami postępowania odbywa się korespondencyjnie. Skutkiem tego niejednokrotnie występują sytuacje, gdy pisma wysyłane przez organ wydający

¹¹ Wyrok NSA z 26 maja 2015 r., sygn. akt II OSK2591/13, CBOSA.

¹² Np. wyrok WSA w Gliwicach z 23 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 327/19, CBOSA czy wyrok NSA z 23 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1892/17, CBOSA.

¹³ Wyrok NSA z 8 września 2004 r., sygn. akt OSK 394/04, CBOSA.

decyzję mogą być kierowane do osoby nieżyjącej (jednej z osób uznanych za stronę postępowania). Jeżeli bowiem następcy prawni nie przeprowadzą w ogóle sprawy spadkowej lub przeprowadzą taką sprawę, ale nie ujawnią jej wyników w księgach wieczystych i w ewidencji gruntów i budynków, to organ administracji publicznej, stosujący przecież art. 21 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, ma nikłe szanse na powzięcie takiej informacji w trakcie prowadzonego postępowania. Oczywiście istnieje możliwość, że taką informację organ uzyska z adnotacji operatora pocztowego dokonanej w trakcie doręczenia lub informacji uzyskanej od innej strony postępowania, ale też równie prawdopodobne są sytuacje, gdy osoba dokonująca doręczenia nie poczyni żadnej adnotacji, jak również nikt z sąsiadów nie prześle wyjaśnień do organu, skutkiem czego dwukrotnie awizowana korespondencja zostanie uznana za skutecznie doręczoną, mimo że dana osoba nie żyje (art. 40 k.p.a.). W sytuacji dokonania adnotacji przez operatora pocztowego o braku możliwości doręczenia przesyłki adresatowi zasadne wydaje się podjęcie przez organ dodatkowych działań mających na celu ustalenie wszystkich stron postępowania. Obowiązek taki wynika z przepisu art. 28 k.p.a., a tym bardziej aktualizuje się on jeśli organ jest świadomy nieaktualności danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków.

Praktyka doręczeń

Truizmem jest stwierdzenie, że organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem. Powyższa zasada wynikająca z przepisu art. 39 k.p.a. doznaje pewnych modyfikacji związanych z postępowaniem w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z przepisem art. 53 ust. 1 u.p.z.p. o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie strony zawiadamia się w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, zawiadamia się na piśmie.

W tym ostatnim zakresie, poza inwestorem, bierne strony postępowania (z wyjątkiem właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na której jest planowana inwestycja) są zawiadamiane o toczącym się postępowaniu i wydawanych w sprawie rozstrzygnięciach na podstawie obwieszczenia dokonywanego na podstawie przepisu art. 49 k.p.a.¹⁴

¹⁴ Zob. K. Buczyński, [w:] J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, K. Buczyński, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 53.

Przedstawiona regulacja nie posiada nowości normatywnej. Istniejące rozwiązania znane są przecież od lat ogólnej procedurze administracyjnej i często wykorzystywane w rozwiązaniach szczególnych.

Niemniej instytucja doręczenia przez obwieszczenie stosowana w sprawach lokalizacji inwestycji celu publicznego nie występuje tak często w sprawach o ustalenie warunków zabudowy. Dopiero bowiem jeśli w postępowaniu bierze udział więcej niż dwadzieścia stron, jest to dopuszczalne na podstawie art. 49 w zw. z art. 49a k.p.a.

W tego typu sprawach, zwłaszcza gdy stron jest kilka lub kilkanaście, zwraca uwagę określona praktyka działania organów administracji publicznej – praktyka, która sprowadza się do braku faktycznego ustalenia stron postępowania polegającego na ustaleniu, czy osoby fizyczne, do których są kierowane zawiadomienia oraz rozstrzygnięcia w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, są osobami żyjącymi. Zjawisko związane jest z instytucją fikcji doręczenia (art. 44 § 4 k.p.a. oraz art. 49 § 2 k.p.a.).

Nietrudno zatem wyobrazić sobie sytuację, w której inwestor otrzymuje decyzję ustalającą warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, w sytuacji w której jedna ze stron postępowania nie żyje, zaś inwestor ani organ prowadzący postępowanie nie jest tego świadomy. Organ nie sprawdza skuteczności doręczeń dokonywanych za pomocą podwójnego awizo, zresztą przepisy k.p.a. tego nie przewidują, a regulacja art. 44 § 4 k.p.a. wprost wskazuje, że doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia 14-dniowego okresu. Takie zjawisko zachodzi także w sytuacji, gdy strona postępowania nie odbiera pism procesowych w trakcie toczącego się postępowania, zaś doręczenie zostaje dokonane poprzez zastosowanie instytucji fikcji doręczenia.

Na marginesie warto dodać, że inwestor, któremu zapewne zależy na jak najszybszym i prawidłowym wydaniu decyzji i ewentualnie z tego względu mógłby zwrócić organowi uwagę na zaistniałe uchybienie, może nie znać sąsiadów, bowiem dopiero w danym miejscu zamierza się wybudować, zaś nawet najbliższe otoczenie nie musi mu być całościowo znane.

W zakresie skuteczności doręczeń pomiędzy organami administracji publicznej a obywatelami niewiele też w najbliższym czasie zmieni ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych¹⁵, gdyż zgodnie z przepisem art. 155 ust. 7 cytowanej ustawy, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz związki metropolitalne oraz samorządowe zakłady budżetowe są obowiązane stosować przepisy ustawy w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego od dnia 1 stycznia 2024 r., a w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej od dnia 1 października 2029 r.

¹⁵ Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. poz. 2320 z późn. zm.).

Konsekwencje doręczenia osobie zmarłej

W orzecznictwie utrwalone jest stanowisko, że jeśli decyzja została skierowana do strony nieżyjącej, to stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności¹⁶. Przykładowo: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyjaśniał, że „status strony przysługujący osobie fizycznej wygasa z chwilą jej śmierci. Osoba zmarła nie może mieć ani zdolności prawnej, ani być podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa administracyjnego. Nie mogą też być do niej kierowane wydane w sprawie rozstrzygnięcia. Skoro w sprawie doszło do wydania decyzji w stosunku do osoby zmarłej, to należy przyjąć, że jest ona obciążona wadą nieważności. Okoliczność śmierci strony, nawet jeśli nie jest znana organom administracji publicznej, nie zmienia faktu, iż rozstrzygnięcie wydane zostało w stosunku do osoby nieżyjącej. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest już pogląd, że skierowanie decyzji do osoby zmarłej, która w chwili wydania decyzji nie miała już przecież przymiotu strony, jest wadliwością decyzji powodującą stwierdzenie jej nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.)”¹⁷.

Przypomnieć należy, że wydanie decyzji administracyjnej, tj. rozstrzygnięcie co do istoty sprawy, inaczej: rozstrzygnięcie merytoryczne, to orzeczenie o przyznaniu konkretnemu podmiotowi w oparciu o przepis prawa materialnego określonych uprawnień lub nałożenie nań obowiązków, względnie – stwierdzenie istnienia uprawnień lub obowiązków po stronie takiego podmiotu, jak również negatywne orzeczenie w wymienionym zakresie¹⁸. Co ważne, wykonanie decyzji przez podmiot zobowiązany zazwyczaj jest obojętne, możliwość nałożenia określonych sankcji na adresata decyzji, jeśli tej decyzji nie wykona. Stąd też zasadne jest eliminowanie z obrotu prawnego decyzji przyznających określone uprawnienia lub nakładających określone obowiązki osobom, które nie żyją, choćby z tego względu, że nie jest możliwe zastosowanie sankcji w takich sytuacjach, jeśli taka decyzja nie będzie zrealizowana.

Należy podkreślić, że chodzi o decyzję, która określa prawa lub obowiązki strony, która zmarła, a nie o każdą sytuację, gdzie decyzja została wysłana do osoby nieżyjącej, przykładowo: gdyby właśnie decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu została wydana dla osoby nieżyjącej, ale jako inwestora.

¹⁶ Zob. P.M. Przybysz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, 2021, Lex, art. 156.

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 31 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 2498/17, CBOSA; por. wyrok WSA w Lublinie z 22 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 763/16; wyrok WSA w Krakowie z 24 września 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 326/19, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z 21 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Gl 1210/17, CBOSA.

¹⁸ Wyrok WSA w Lublinie z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 1274/16, CBOSA.

Charakter prawny decyzji lokalizacyjnej

Decyzja lokalizacyjna jest pierwszą decyzją wydawaną w procesie inwestycyjnym i ma ona charakter wstępny, jeżeli teren inwestycji nie jest objęty ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Decyzja ta w sposób ogólny ustala warunki inwestycji i nie przesądza o prawie do prowadzenia konkretnej inwestycji, a jedynie określa, czy planowana inwestycja jest dopuszczalna do realizacji w danym miejscu z punktu widzenia wymogów zagospodarowania przestrzennego. W decyzji lokalizacyjnej organ orzekający powinien ustalić warunki inwestowania, a ich konkretyzacja następuje dopiero w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę¹⁹. Decyzja o warunkach zabudowy nie przesądza również o warunkach technicznych czy budowlanych, jakie musi spełniać planowana inwestycja, lecz przesądza jedynie o tym, czy w świetle występującej na danym terenie zabudowy jej realizacja będzie stanowić kontynuację zarówno owej zabudowy, jak i funkcji²⁰.

Istotne także jest to, że na etapie postępowania w sprawie o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu organ nie bada uprawnień wnioskodawcy do terenu i nie ma obowiązku ustalania, czy właściciel wyraża zgodę na realizację planowanej inwestycji. Decyzja nie ustala bowiem praw do terenu, a określa jedynie co, gdzie i na jakich warunkach może zostać wybudowane²¹.

W tym miejscu można nadmienić, że zależnie od konfiguracji podmiotowej do uzyskania takiej decyzji nie jest potrzebna zgoda ani właściciela, ani współwłaściciela nieruchomości, na której planowana jest inwestycja, a także właścicieli nieruchomości sąsiednich (biernej strony postępowania administracyjnego). Wobec czego na etapie postępowania administracyjnego o ustalenie warunków zabudowy inwestor, czyli podmiot, na wniosek którego postępowanie to zostało wszczęte, nie ma obowiązku legitymować się jakimkolwiek tytułem prawnym do nieruchomości czy to o charakterze rzeczowym (takim jak prawo własności, prawo użytkowania wieczystego gruntu), czy też obligacyjnym (prawo dzierżawy)²². Dopiero bowiem na etapie postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę właściwy organ dokonuje ustalenia, czy inwestor posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Nadmienić także można, że dla tej samej nieruchomości możliwe jest wydanie kilku

¹⁹ Wyrok NSA z 17 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1859/18, CBOSA.

²⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 21 sierpnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 356/19, CBOSA oraz wyrok WSA w Rzeszowie z 3 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 116/19, CBOSA czy wyrok WSA w Krakowie z 16 października 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 644/19, CBOSA. Zob. także I. Zachariasz, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 59.

²¹ Wyrok WSA w Szczecinie z 28 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 669/19, CBOSA.

²² Wyrok WSA w Krakowie z 8 września 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 205/17, CBOSA.

różnych decyzji o warunkach zabudowy, także w odniesieniu do różnych inwestorów.

Wydanie decyzji nie przesądza jeszcze, że inwestycja powstanie, gdyż dopiero po zatwierdzeniu projektu budowlanego i uzyskaniu pozwolenia na budowę inwestor może przejść do realizacji zamierzenia; do tego czasu nie może podejmować żadnych czynności związanych z samą budową²³. Zatem sama decyzja nie przesądza o prawie do rozpoczęcia budowy. Budowę można dopiero rozpocząć na podstawie wykonalnej decyzji o pozwoleniu na budowę, która może być wydana jedynie inwestorowi, który m.in. wykaże się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane²⁴ lub dokonania zgłoszenia konkretnej inwestycji.

Za wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie można zatem przyjąć, że decyzja o warunkach zabudowy zakreśla jedynie ogólne ramy dla planowanej inwestycji, statuuje jej charakterystyczne parametry, ale nie zawiera szczegółowych rozwiązań architektoniczno-budowlanych, w tym również w zakresie posadowienia obiektu budowlanego czy też usytuowania miejsc parkingowych – o tym bowiem orzeka właściwy organ w toku postępowania o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę²⁵.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że *de facto* decyzja o warunkach zabudowy określa jedynie prawa i obowiązki osoby (w zakresie możliwości zagospodarowania i kontynuacja funkcji zabudowy), dla której taka decyzja jest wydawana, a nie dla osób trzecich, które również są stronami postępowania (właściciela, jeśli nie jest on wnioskodawcą, współwłaściciela czy właściciela nieruchomości sąsiedniej, a także użytkownika wieczystego).

Wracając do *meritum*, sytuacja zatem wygląda inaczej, jeżeli osobą niezyskującą nie jest inwestor, tylko właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, jeśli nie jest on wnioskodawcą, współwłaściciel czy właściciel (odpowiednio użytkownik wieczysty) nieruchomości sąsiedniej objętej zakresem oddziaływania planowanej inwestycji. Wtedy należy uznać, że przesłanka do stwierdzenia nieważności takiej decyzji nie wystąpiła, gdyż decyzja ta nie określiła praw czy obowiązków takiej osoby.

²³ Wyrok WSA w Łodzi z 26 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 922/10, CBOSA oraz wyrok NSA z 21 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1179/17, CBOSA czy wyrok WSA w Poznaniu z 16 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Po 1105/18, CBOSA.

²⁴ Wyrok NSA z 5 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 2822/14, CBOSA; podobnie postanowienie NSA z 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OZ 275/11, CBOSA czy wyrok WSA w Szczecinie z 16 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 189/10, CBOSA.

²⁵ Wyrok WSA w Szczecinie z 5.07.2018 r., sygn. akt II SA/Sz 502/18, CBOSA; podobnie wyrok WSA w Olsztynie z 8 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/OI 757/11, CBOSA.

Skierowanie decyzji do osoby nieżyjącej

Organ administracji publicznej ma obowiązek ustalić strony postępowania już w chwili jego wszczęcia, a następnie przez cały przebieg postępowania kontrolować, czy miały miejsca przekształcenia podmiotowe i stosownie do tego zawiadamiać o toczącym się postępowaniu osoby, które stały się następcami prawnymi zmarłych lub nabywcami praw, zgodnie z art. 30 § 4 k.p.a.

W sytuacji, gdy organ administracyjny ujawni w toku postępowania administracyjnego, że niektóre osoby nie zostały zawiadomione o toczącym się postępowaniu, wówczas ma on dwie możliwości: albo zawiadamia o toczącym się postępowaniu osoby, które dotychczas nie brały w nim udziału i w razie potrzeby ponawia wobec tych osób pewne czynności, albo – w razie braku ustalenia takich osób – zwraca się do właściwego sądu o ustanowienie kuratora dla osoby nieobecnej, ale żyjącej (art. 34 k.p.a.) bądź w przypadku ujawnienia faktu śmierci wzywa spadkobierców zmarłej strony do udziału w postępowaniu (art. 97 § 1 pkt 1 *in fine* k.p.a.). Gdyby takie wezwanie nie było możliwe, wówczas organ zawiesza postępowanie administracyjne do czasu ustalenia następców prawnych po zmarłej osobie lub w sprawach dotyczących spadków nieobjętych korzysta z możliwości wynikających z art. 30 § 5 k.p.a.²⁶

W sukurs powyższemu podąża judykatura stwierdzając, że „śmierć jednej ze stron niebędącej inwestorem w toku postępowania o wydanie decyzji ustalającej środowiskowej uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia powinna co najwyżej prowadzić do jego zawieszenia, bowiem śmierć strony w toku postępowania, o ile nie powoduje jego bezprzedmiotowości, skutkuje zawieszeniem postępowania (art. 97 § 1 pkt 1 k.p.a.)”²⁷. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim podkreślił, że „dla przyjęcia tego, kto jest następcą prawnym zmarłego w postępowaniu administracyjnym, nie jest potrzebne oficjalne tego stwierdzenie postanowieniem o nabyciu spadku lub notarialnym poświadczeniem dziedziczenia (choć oczywiście jest to najwłaściwsze). Stwierdzić należy dlatego, że brak postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku lub aktu poświadczenia dziedziczenia po zmarłych nie uniemożliwia organowi prowadzenia postępowania. Organ może poczynić ustalenia czy osobami uprawnionymi do uczestniczenia w postępowaniu jako następcy prawni wymienionych zmarłych są osoby zajmujące się ich nieruchomościami, aktualnie jako zarządcy masy spadkowej, albo kuratorzy (art. 30 § 5 k.p.a.), ewentualnie posiadacze nieruchomości. Wskazań osób, które organ może uznać za następców prawnych, mogą udzielić inne przykładowo osoby uczestniczące jako strony w postępowaniu.

²⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 8 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1637/12, CBOSA.

²⁷ Wyrok NSA z 23 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 2233/17, CBOSA. Powyższy pogląd znajduje także zastosowanie w odniesieniu do decyzji lokalizacyjnych.

Gdyby okazało się, iż organ administracji dokonał niewłaściwych ustaleń, wskutek czego spadkobiercy nie braliby czynnego udziału w postępowaniu w sprawie w charakterze stron bez własnej winy, to przysługiwałoby im uprawnienie (a nie obowiązek) do złożenia (w terminie zakreślonym w art. 148 § 2 k.p.a.) wniosku o wznowienie postępowania w oparciu o art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.”²⁸.

Wątpliwości budzi zaś inna sytuacja, tj. gdy organ prowadzący postępowanie dowiedział się po wydaniu decyzji lokalizacyjnej, czyli gdy postępowanie administracyjne, z formalnego punktu widzenia, zostało zakończone, o śmierci strony innej niż inwestor, która nastąpiła jeszcze w trakcie postępowania, albo nawet jeszcze przed jego wszczęciem.

Powstaje bowiem pytanie: co zrobić z decyzją administracyjną, która została skierowana do osoby nieżyjącej, która nie posiada statusu inwestora? Czy jest to decyzja obciążona wadą stwierdzenia nieważności wymienioną w przepisie art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a., tj. czy została ona skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie? Niewątpliwie śmierć osoby fizycznej zwykle eliminuje decyzję z obrotu prawnego.

Należy zauważyć, że powyższa kwestia była przedmiotem rozważań judykatury. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku dotyczącym decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych wskazał: „Nie ulega wątpliwości, że k.p.a. nie zawiera przepisu, który stwierdzałby, że osoba zmarła nie może być stroną w sprawie, jednak wynika to z samej konstrukcji pojęcia strony i jej zdolności prawnej, którą ocenia się według przepisów prawa cywilnego (art. 30 § 1 k.p.a.). Zdolność prawna osoby fizycznej ustaje z chwilą jej śmierci. Konsekwencją utraty zdolności prawnej jest to, że w stosunku do osoby zmarłej nie można wszcząć i prowadzić postępowania administracyjnego i wydać decyzji. Decyzja taka rażąco naruszałaby prawo, o czym stanowi art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.”²⁹.

Nie jest to jednak zasada o charakterze bezwzględny. Warto bowiem zauważyć, że decyzja lokalizacyjna tworzy uprawnienia tylko po stronie inwestora. Oznacza to, że na jej podstawie tylko inwestor jest uprawniony do realizacji kolejnych etapów procesu inwestycyjnego (np. zgłoszenia czy uzyskania pozwolenia na budowę), a następnie do realizacji inwestycji. Zupełnie inaczej wygląda sytuacja stron biernych (np. właścicieli nieruchomości sąsiednich), którym decyzja nie przyznaje wprost żadnych praw czy obowiązków. Bardzo dobrze obrazuje to okoliczność, że tylko inwestor może przenieść decyzję

²⁸ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10 września 2014, sygn. akt II SA/Go 563/14, CBOSA.

²⁹ Wyrok NSA z 23 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 2233/17, CBOSA; wyrok NSA z 27 kwietnia 1983 r., sygn. akt II SA 261/83, z głosem M. Stahl, OSPiKA 1984/5/108; uchwała NSA z 22 września 1997 r., sygn. akt FPS 6/97, ONSA 1998/1/1; wyrok NSA z 20 września 2002 r., sygn. akt I SA 428/01, CBOSA; wyrok NSA z 11 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 1959/06, Lex nr 505429 oraz wyrok NSA z 1 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 1261/10, Lex nr 1082605.

o warunkach zabudowy na inna osobę w trybie przewidzianym w art. 63 ust. 5 u.p.z.p. (analogiczna regulacja nie istnieje w odniesieniu do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego). Natomiast uprawnienie przeniesienie prawa realizacji inwestycji, wynikające z decyzji o warunkach zabudowy, nie przysługuje stronom biernym, gdyż wydana decyzja nie przyznaje im praw.

Mając na względzie powyższe, trudno jest zatem uznać, że tak wydana decyzja lokalizacyjna, która została skierowana do osoby nieżyjącej innej niż inwestor, jest obarczona wadą nieważności. W judykaturze podnosi się także, że w omawianej sytuacji „nie jest zasadne traktowanie tej sytuacji w kategoriach »rażącego naruszenia prawa« w rozumieniu przepisu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., skoro skierowanie decyzji do osoby, która nie jest stroną, zostało określone w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. jako odrębna wada ciężka decyzji, której zaistnienie nakazuje stwierdzenie nieważności decyzji niej dotkniętą”³⁰.

Przywołać można również pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „śmierć strony postępowania, która nastąpiła po jego wszczęciu, lecz przed jego formalnym zakończeniu, nie skutkuje nieważnością decyzji wydanej w takich warunkach, jeśli tylko następcą prawny osoby zmarłej, niebędącej jedyną stroną postępowania, wiedział o treści podejmowanych czynności, w tym o wydaniu decyzji kończącej postępowanie i decyzji tej nie kwestionował”³¹.

Interesujące stanowisko zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który stwierdził, że „decyzja nie została skierowana do osoby zmarłej (art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.). Należy przypomnieć, że przez pojęcie »skierowanie decyzji« należy rozumieć określenie w drodze decyzji praw i obowiązków oznaczonego podmiotu prawa, a więc adresata decyzji. Nie można »skierowania decyzji« utożsamiać z doręczeniem decyzji określonego podmiotowi”³².

Można dodać, że w sprawie z zakresu prawa wodnego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach poszedł jeszcze dalej i w uzasadnieniu wydane go orzeczenia podniósł, że „zaskarżona decyzja o umorzeniu postępowania odwoławczego z powodu niewykazania przez skarżącego przymiotu strony w rozumieniu art. 127 ust. 7 Prawa wodnego nie jest zatem obarczona wadą prawną z art. 156 § 1 pkt 2 i 7 k.p.a. w postaci jej wydania bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, ani też nie zawiera wady powodującej jej nieważność z mocy prawa. Wnioskodawca ubiegający się o wydanie pozwolenia prawnowodnego nie może ponosić ujemnych konsekwencji z powodu zaniedbań ze strony skarżącego i nieujawnienia aktualnego stanu prawnego działek w ewidencji gruntów i budynków. Ustawodawca przewidział me-

³⁰ Wyrok NSA z 28 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1915/15, CBOSA.

³¹ Wyrok NSA z 7 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 3007/18, CBOSA.

³² Wyrok WSA w Warszawie z 25 maja 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1878/17, CBOSA; por. wyrok WSA w Krakowie z 3 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 552/16, CBOSA.

chanizm ustalania kręgu stron (art. 127 ust. 7d Prawa wodnego), a zatem zapisów w ewidencji gruntów i budynków nie można zastąpić oświadczeniem o następstwie prawnym po osobach ujawnionych w tej ewidencji jako właściciele działek”³³.

Podsumowanie

Jak wynika z przedstawionej analizy, zasadnicze znaczenie ma okoliczność, czy osobą zmarłą jest wnioskodawca (inwestor), czy też stroną bierną postępowania (czyli przeważnie właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania inwestycji). W sytuacji gdy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu została wydana dla wnioskodawcy jako osoby nieżyjącej w momencie jej wydawania, z pominięciem unormowań art. 30 § 4 i § 5 k.p.a., to bez wątpienia powinno się stwierdzić nieważność takiej decyzji.

Natomiast – jak już wcześniej wskazano – inaczej należy interpretować okoliczności, gdy doszło do wydania takiej decyzji, ale nie żyła inna strona postępowania niż wnioskodawca, gdzie przy okazji doszło do pominięcia osób będących spadkobiercami po wnioskodawcy, na skutek braku informacji w tym zakresie po stronie organu. Takie uchybienie procesowe może bowiem stanowić co najwyżej podstawę do wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

Nie ma w takiej sytuacji przesłanek do stwierdzenia nieważności tak wydanej decyzji. Nie jest to bowiem ani skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie (art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.), ani nie dochodzi do rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.). Decyzja taka skierowana jest do inwestora jako podmiotu, dla którego określa się wstępne warunki na jakich może on zrealizować planowaną inwestycję. Innym stronom postępowania tę decyzję tylko doręcza się, a uchybienie w tym zakresie nie kwalifikuje tak wydanej decyzji do stwierdzenia nieważności.

Podsumowując, decyzja lokalizacyjna skierowana do zmarłego jako strony postępowania z jednoczesnym pominięciem spadkobierców tej strony, w stosunku do której decyzja nie określa praw lub obowiązków, stanowi co najwyżej przesłankę do wznowienia postępowania, a nie do stwierdzenia nieważności.

Decyzja lokalizacyjna przyznaje bowiem prawa tylko inwestorowi, nie zaś innym stronom postępowania administracyjnego.

³³ Wyrok WSA w Gliwicach z 25 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 1131/16, CBOSA; zob. także M. Kałużny, *Prawo wodne. Komentarz*, wyd. drugie, Warszawa 2016, art. 127.

Wykaz literatury

- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Zachodnie Centrum Organizacji, Łódź–Zielona Góra 1998.
- Buczyński K., [w:] J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, K. Buczyński, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Despot-Mładanowicz A., [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, 2019, Lex.
- Kałużny M., *Prawo wodne. Komentarz*, wyd. drugie, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Pacura M., *Osoby uprawnione do udziału w postępowaniu w przedmiocie wydania warunków zabudowy*, 2015, Lex.
- Przybysz P.M., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, 2021, Lex.
- Wróbel A., [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2021, Lex.
- Zachariasz I., [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Summary

Consequences of sending a building and land development permit decision to a deceased person who is not an investor

Keywords: decisions on building permit conditions, delivery of documents, death of any party involved, resumption of the proceedings, annulment of the decision.

The decision on building and land development conditions is of key importance for the investment process. In the absence of local spatial development plans, the investor can't proceed with further developments. The efficiency of the delivery of the outcome determines the entire investment process, the effectiveness of the decision delivery process will determine how quick the investor can start construction on their investment. This article will discuss the consequences of delivering such a decision on the land development conditions to a deceased person who is not an investor. Is it problematic and are the consequences of delivering such a decision different in a situation where the deceased party involved in this procedure is not an investor, compared to the situation where the deceased person is the investor. When analysing the presented problem, we used the dogmatic method, focusing mainly on the analysis of the views of the judiciary and the practical consequences of delivering the decision to the deceased. Considering this situation, although it only concerns decisions on building permit conditions, it may also be applied to other decisions issued in the investment process.