



Warszawa, 18-11-2025 r.

## RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

**IV.7002.11.2025.PK**

**Naczelny Sąd Administracyjny**  
**Izba Ogólnoadministracyjna**  
**Wydział II**  
via ePUAP

**sygn. II OPS 1/25**

### **Zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu wraz ze stanowiskiem procesowym**

W związku z doręczeniem Rzecznikowi Praw Obywatelskich w dniu 23 października 2025 r. odpisu postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2025 r. w sprawie zagadnienia prawnego, budzącego poważne wątpliwości, przedstawionego przez skład orzekający w sprawie o sygn. II OZ 577/24<sup>1</sup>, do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA w sprawie o udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne o treści:

„Czy art. 33 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.) daje podstawę dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym wywołanym skargą na uchwałę rady gminy innego podmiotu aniżeli wnoszący skargę na tę uchwałę?”,

---

<sup>1</sup> sprawie nadano sygnaturę: II OPS 1/25.

działając na podstawie art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>2</sup> w zw. z art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>3</sup>, zgłaszam udział w tym postępowaniu i przedstawiam następujące stanowisko:

**„Przepis art. 33 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.) daje podstawę dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym wywołanym skargą na uchwałę rady gminy, w trybie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153), podmiotu, który wykaże naruszenie interesu prawnego, a także organizacji społecznej, o której mowa w art. 25 § 4 ppsa, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności.”.**

## UZASADNIENIE

### **1. Stanowisko Rzecznika co do zaistnienia przesłanek do wydania rozstrzygnięcia na podstawie art. 187 § 1 ppsa**

W dniu 15 stycznia 2025 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał postanowienie o sygn. II OZ 577/24, w którym – na podstawie art. 187 § 1 ppsa – przedstawiono do rozpoznania składowi siedmiu sędziów tego Sądu zagadnienie prawne o treści przywołanej na wstępie niniejszego pisma. W przedmiotowej sprawie, Rada Miasta Wrocławia w dniu 21 grudnia 2023 r. podjęła uchwałę w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących dla wybranych ulic w mieście Wrocławiu. Podstawami prawnymi dla jej podjęcia były art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. – o samorządzie gminnym<sup>4</sup> oraz art. 7 ust. 4, art. 8 ust. 1 -3 i art. 20 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.; dalej: ppsa

<sup>3</sup> Dz.U. z 2024 r., poz. 1264 ze zm.; dalej: uRPO.

<sup>4</sup> w obecnym brzmieniu: t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1153; dalej: usg.

mieszkańcowych oraz inwestycji towarzyszących<sup>5</sup>. Uchwała została zaskarżona przez osobę fizyczną (właściciela sąsiadujących nieruchomości) na podstawie art. 101 usg. W sprawie złożono także trzy wnioski o dopuszczenie do udziału w sprawie w charakterze uczestników postępowania. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu odmówił jednak dopuszczenia ww. podmiotów do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym w charakterze jego uczestników. Postanowienia sądu I instancji podlegały zaskarżeniu, a sprawa została przekazana do sądu II instancji.

W związku z wniesionymi środkami zaskarżenia, NSA dostrzegł, że przedstawiony do rozpoznania przedmiot sprawy stanowi istotne zagadnienie prawne. Przedmiotem wątpliwości pozostawało bowiem dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym w charakterze uczestnika stowarzyszeń i osób prawnych – w sprawie ze skargi innego podmiotu wniesionej na uchwałę rady gminy, wywiedzionej na podstawie art. 101 ust. 1 usg. W ocenie Sądu, istota sprawy dotyczy wykładni - użytego w art. 33 § 2 ppsa - pojęcia „postępowania administracyjnego” (w którym podmiot wnoszący o dopuszczenie do sprawy sądownoadministracyjnej „nie brał udziału”). Jest to związane z rozbieżnym rozumieniem zakresu pojęcia „postępowanie administracyjne”, tzn. czy obejmuje ono wyłącznie postępowanie jurysdykcyjne, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego<sup>6</sup>, czy też odnosi się do wszystkich postępowań administracyjnych, poddawanych kontroli sądowej. W orzecznictwie sądów administracyjnych można wyróżnić dwie linie orzecznicze, które odmiennie odnoszą się do powyższego problemu prawnego. Ich szczegółowe wyliczenie znalazło się w uzasadnieniu postanowienia NSA z 15 stycznia 2025 r. (II OZ 577/24), dlatego w ramach uzasadnienia niniejszego stanowiska skupiono się wyłącznie na przedstawieniu najistotniejszych założeń wynikających z ww. linii orzeczniczych.

Zgodnie z pierwszą linią orzecniczą, treść art. 33 § 2 ppsa nie pozwala na dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym innych podmiotów niż wnoszący skargę na uchwałę rady gminy. Każda zmiana układu podmiotowego (jego rozszerzenie) - w pewnym stopniu – ogranicza bowiem

---

<sup>5</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1538 ze zm; w obecnym brzmieniu: Dz.U. z 2024 r. poz. 195 ze zm; dalej: uprim.

<sup>6</sup> W obecnym brzmieniu: t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm; dalej: Kpa.

uprawnienia stron postępowania poprzez zmniejszenie gwarancji trwałości wydawanych rozstrzygnięć i jest wyjątkiem od zasady kontradyktoryjności<sup>7</sup>. Układ podmiotowy sprawy sądownoadministracyjnej w klasycznej (kontradyktoryjnej) formie jest wystawiony w art. 32 ppsa. W rezultacie, także art. 33 należy uznać za pozostający w związku z tym modelem i chroniącym go niejako. Argumenty przywoływane w obronie tej wykładni wiązały się również z rozróżnieniem postępowania administracyjnego w ujęciu „szerokim” oraz „wąskim”, czyli wyznaczonym treścią art. 1 Kpa. Zgodnie z prezentowaną linią, realizowanie procedur planistycznych odbywa się w całości odrębnej procedurze i nie prowadzi do załatwienia sprawy administracyjnej - po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w rozumieniu przepisów Kpa<sup>8</sup>. Jego specyfika sprawia, że podmiot żądający dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym w charakterze uczestnika nie ma legitymacji skargowej. Tę bowiem wyznacza precyzyjnie art. 101 usg, wymuszając na skarżącym wykazanie konkretnego i realnego naruszenia własnego interesu prawnego, który jest następstwem podjęcia uchwały przez organy gminy. Innymi słowy, odmienne uregulowanie kwestii układu podmiotowego postępowań tego rodzaju mogłoby prowadzić do nieusprawiedliwionego uprzywilejowania podmiotów występujących w charakterze uczestnika<sup>9</sup>. Wynikałoby

---

<sup>7</sup> Tak o tym: postanowienie NSA z 17.02.2016 r. (sygn. akt II OZ 1270/15); zob. też: postanowienie NSA z 12.04.2016 r. (sygn. akt II OZ 353/16) – dostępne w CBOSA.

<sup>8</sup> Postanowienie NSA z 16.07.2024 r. (sygn. akt OZ 326/24); postanowienie NSA z 18.10.2023 r. (sygn. akt II OZ 590/23), CBOSA.

<sup>9</sup> Zob. też: postanowienie NSA z 28.04.2015 r. (sygn. akt II OZ 345/15); postanowienie NSA z 25.07.2014 r. (sygn. akt II OZ 722/14); postanowienie NSA z 07.07.2010 r. (sygn. akt II OZ 657/10), CBOSA. Podobnie co do zakresu ograniczonego kręgu podmiotowego przedmiotowych postępowań, jednakże w sprawie ze skargi organu nadzoru: postanowienie NSA z 05.11.2010 r. (sygn. akt II OZ 703/10), CBOSA.

ono z braku konieczności potwierdzenia bezpośredniego naruszenia interesu prawnego, a jedynie faktu jego istnienia w danej sprawie<sup>10</sup>.

Druga linia orzecznicza, czerpiąca również z opracowań doktrynalnych, zakładała natomiast, że użyty w art. 33 § 2 zwrot „osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym (...) oznacza także takie sytuacje, w których postępowania administracyjnego w ogóle nie było”<sup>11</sup>. W ten sposób opowiadano się za umożliwieniem szerokiego dostępu do postępowania sądowoadministracyjnego każdemu, jeżeli wynik postępowania dotyczy jego interesu prawnego, co urzeczywistnia realizację konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego wyrażonych w art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Inna wykładnia stanowiłaby natomiast wypaczenie istoty § 3 ppsa w zakresie, w jakim, sprzecznie z systemowym ujęciem przepisów, niuansowałaby sprawy podlegające kognicji sądów administracyjnych według przywołanej ustawy<sup>12</sup>.

Opisywany problem prawny jest zatem rzeczywisty i wynika z różnej interpretacji art. 33 § 2 ppsa. Jego bezpośrednim następstwem jest wystąpienie odmiennych linii orzeczniczych sądów administracyjnych. Uzasadnionym jest więc przyjęcie, że w sprawie istnieją wyraźne podstawy do zastosowania art. 187 § 1 ppsa w zw. z art. 197 § 2 ppsa i – w konsekwencji - wydania uchwały NSA rozstrzygającej powstałe wątpliwości. Ponieważ w szerszym ujęciu rozbieżności dotyczą podstawowych praw i wolności człowieka, tzn. gwarancji procesowych stron, a także zapewnienia prawa do sądu, uzasadnione jest także przystąpienie Rzecznika Praw

---

<sup>10</sup> Na tym tle, można było dostrzec pogląd pośredni, zgodnie z którym art. 33 § 2 ppsa „powinien znaleźć zastosowanie także do spraw ze skarg powszechnych, jednakże przy uwzględnieniu specyfiki tych skarg w zakresie legitymacji skargowej”. Oznaczał on dopuszczenie w charakterze uczestnika na prawach strony innych – niż skarżący – podmiotów, pod warunkiem wykazania, że ich interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone zaskarżonym aktem. Zob. szerzej: P. Janiak, *Uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego*, Wrocław 2021, s. 206 i n.

<sup>11</sup> Postanowienie NSA z 17.07.2015 r. (sygn. akt II OZ 667/15); por. też: wyrok NSA z 26.11.2020 r. (sygn. akt II OSK 1698/20), CBOSA.

<sup>12</sup> Tak o tym: postanowienie NSA z 14.06.2013 r. (sygn. akt II OZ 457/13); postanowienie NSA z 26.04.2012 r. (sygn. akt II OZ 338/12); postanowienie NSA z 06.07.2021 r. (sygn. akt II GZ 400/20); por. też: wyrok NSA z 06.09.2017 r. (sygn. akt II OSK 3085/15).

Obywatelskich do postępowania i zajęcie stanowiska. Rzecznik stoi bowiem na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych i podejmuje działania w sytuacji ich możliwego naruszenia (art. 208 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r<sup>13</sup>. w zw. z art. 8 ust. 1 uRPO).

Stanowisko przedstawione przez Rzecznika jest węższe jednak pod względem przedmiotowym oraz podmiotowym niż to wynika z treści pytania prawnego. Należy bowiem podkreślić, że rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego w trybie art. 187 § 1 ppsa powinno pozostawać w merytorycznym, jak również logicznym związku z rozpatrywaną sprawą sądownoadministracyjną. Tym samym odnosi się ono do konkretnie wskazanej podstawy prawnej zaskarżenia uchwały rady gminy (art. 101 usg), wskazując zarazem – zgodnie z dyspozycją art. 33 § 2 ppsa – podmioty uprawnione do uczestniczenia w ww. postępowaniu, jak wynikało to ze stanu faktycznego sprawy będącej podstawą analizowanego zagadnienia prawnego. Jednocześnie należy podkreślić, że wskazywane zawężenie zakresu rozpoznania sprawy nie oznacza prowadzenia zawężającej wykładni art. 101 usg. Stąd prowadzone przez Rzecznika wnioski odnosi się do skarg na uchwały rady gminy wnoszone na podstawie przywołanej powyżej podstawy prawnej, a więc również np. na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego – nie zaś wyłącznie na uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowych. W ocenie Rzecznika nie narusza to wymogu zachowania związku z rozpatrywaną sprawą, albowiem obejmuje cały kontekst normatywny skarg na uchwały rad gminy, będący wszakże istotą dostrzeżonego, istotnego zagadnienia prawnego. Nadto uprawnionym jest stwierdzenie, że skutki ewentualnie podjętej uchwały odnosić się będą do generalnej relacji art. 33 § 2 ppsa do art. 101 usg, a więc wpływać na ich interpretację we wszystkich rodzajowo sprawach. Jest to zresztą rozumowanie uzasadnione w kontekście szeroko przedstawionego orzecznictwa sądów administracyjnych przytoczonego w uzasadnieniu postanowienia w sprawie o sygn. II OZ 577/24, potwierdzającego występowanie odmiennych linii orzeczniczych w tym przedmiocie.

## **2. Szczegółowe argumenty przedstawione na poparcie zajętego stanowiska**

### **2.1. Uwagi wprowadzające**

---

<sup>13</sup> Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm; dalej: Konstytucja RP.

W ujęciu generalnym, przedstawione linie orzecznicze dotyczą sposobu zagwarantowania uprawnionym podmiotom prawa do sądu. Wskazany problem prawny ujmują jednak z innej perspektywy. W ramach pierwszej z nich, szczególne znaczenie przypisywane jest zapewnieniu pewności sytuacji prawnej podmiotu wnoszącego skargę, który ma prawo oczekiwać, że jego indywidualna sprawa zostanie rozpatrzona z zachowaniem konstytucyjnego standardu ochrony prawa do sądu oraz pewności własnej sytuacji prawnej (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP). Druga natomiast zakłada, że wykluczenie udziału uczestników w postępowaniu sądownoadministracyjnym, zainicjowanym skargą wniesioną na podstawie art. 101 usg, z uwagi na zawężającą interpretację pojęcia „postępowania administracyjnego”, o którym mowa w art. 33 § 2 ppsa, stanowi nieuprawnioną ingerencję w prawo dostępu tych podmiotów do sądu, stanowiąc zarazem formę ograniczenia możliwości „dochodzenia naruszonych wolności lub praw” (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). Spośród innych podstaw normatywnych zawartych w ustawie zasadniczej, które mogą być powołane na poparcie przywołanego stanowiska, można wskazać także art. 7 i 184 Konstytucji RP. Pierwszy wyraża zasadę legalizmu (praworządności), zgodnie z którą „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Zgodnie zaś z art. 184 Konstytucji RP, „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Ujmując to zatem z innej perspektywy, sądy administracyjne rozpoznające skargę na uchwałę rady gminy, obowiązane są do usunięcia z obrotu prawnego aktów normatywnych (np. aktów prawa miejscowego) niezgodnych z obowiązującym porządkiem prawnym, a sytuacja prawna podmiotu wnoszącego skargę nie jest w tym zakresie decydująca dla układu podmiotowego toczącego się postępowania<sup>14</sup>.

Rzecznik wskazuje, że przedstawione do rozpoznania zagadnienie prawne można rozpoznać z uwzględnieniem prokonstytucyjnej wykładni przepisów rangi ustawowej. Jednocześnie Rzecznik nie dostrzega podstaw do różnicowania sytuacji prawnej strony postępowania (podmiotu wnoszącego skargę) wobec jego uczestników, którzy zgodnie z art. 12 ppsa dysponują uprawnieniami procesowymi

---

<sup>14</sup> Zob. szerzej: P. Janiak, *Uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego...*, s. 107-117.

tożsamymi do uprawnień strony<sup>15</sup>. Z powyższych względów wymaga podkreślenia, że umożliwienie udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym uczestnikom na prawach strony uzależnione powinno być od wykazania przez te podmioty naruszenia ich interesu prawnego. Zasadniczo podobnie należało również ocenić możliwość uczestnictwa w postępowaniu przez organizacje społeczne. Wynika to bowiem: z ogólnego sposobu ukształtowania prawa do sądu w polskim systemie prawnym oraz wynikającym z niego modelem postępowania sądownoadministracyjnego; kwestii legitymacji skargowej do złożenia skargi w trybie art. 101 usg i zapewnienia jego należytej wykładni.

## **2.2. Dopuszczalność ograniczenia prawa do sądu; wymóg spełnienia zasady proporcjonalności**

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Przepis ten pozostaje w ścisłej relacji, którą w orzecznictwie określa się nawet jako „organiczną<sup>16</sup>, z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym „ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw i wolności”. Pierwsza z przywołanych podstaw prawnych wyraża zatem prawo do sądu w ujęciu pozytywnym, umożliwiając dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także ustanowionych w innych aktach normatywnych niż Konstytucja). Natomiast art. 77 ust. 2 Konstytucji RP stanowi jej dopełnienie, zakazując zamykania możliwości obrony konstytucyjnych praw i wolności przed sądem. Nie oznacza to jednak, że przywołany przepis pozbawiony jest samodzielnej treści normatywnej. Wyraża on zakaz tworzenia sytuacji, „w których po naruszeniu praw i wolności nie byłyby możliwe stwierdzenie, rozpoznanie i ocena naruszenia”, jednakże nie odnosi się on do samych „zasad rozpoznawania sprawy”. Na treść przepisu składają się zaś zakazy: stanowienia regulacji wprost wyłączających orzekanie przez sąd o naruszonych prawach i wolnościach (bezpośrednie zamknięcie drogi sądowej); oraz

---

<sup>15</sup> Np. Postanowienie NSA z 8.03.2010 r., II FZ 15/10, LEX nr 606574; Postanowienie NSA z 6.05.2009 r., II OZ 385/09, LEX nr 547245; Postanowienie NSA z 28.11.2005 r., II FZ 730/05, LEX nr 850115.

<sup>16</sup> Wyrok TK z 10.05.2000 r., K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109.

wprowadzania środków prawnych, których zastosowanie w praktyce doprowadzi do wyłączenia możliwości orzekania (pośrednie zamknięcie drogi sądowej)<sup>17</sup>.

W świetle konstytucyjnego standardu prawa do sądu, nie jest wykluczone, aby ustawa (w tym ustawa procesowa) przewidywała ograniczenia tego prawa, jeżeli nie prowadzą one do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw i mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczającego granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych. Konstytucja nakłada na prawodawcę z jednej strony obowiązki pozytywne - utworzenia sprawnie funkcjonujących sądów i ustanowienia sprawiedliwej procedury sądowej, a z drugiej strony obowiązki negatywne, polegające na zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do sądu<sup>18</sup>. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika bowiem, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Dla wykazania, że przedmiotowe ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności są uprawnione, należy potwierdzić, że spełniony jest wymóg formalny (ustanowienie ograniczeń w ustawie) oraz materialny. Ten ostatni sprowadza się do przeprowadzenia tzw. testu proporcjonalności, opierającego się na kryteriach „przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*<sup>19</sup>. Innymi słowy prowadzona weryfikacja powinna udzielić odpowiedzi na pytanie: czy analizowana norma jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków; czy jest konieczna dla ochrony wartości przywołanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych ciężarów lub ograniczeń.

---

<sup>17</sup> Por. np: wyrok TK z 22.10.2013 r., SK 14/13, OTK-A 2013, nr 7, poz. 100; Wyrok TK z 8.12.2009 r., SK 34/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 165.

<sup>18</sup> Tak o tym: Wyrok TK z 26.06.2007 r., SK 29/05, OTK-A 2007, nr 6, poz. 54. Zob. również: J. Ciapała, *Konstytucyjny zakaz zamykania drogi sądowej*, (w) J. Ciapała, R. Piszko, A. Pyrzyńska (red.), *Dylematy wokół prawa do sądu*, Szczecin 2022, s. 75-79.

<sup>19</sup> Np. Wyrok TK z 12.02.2015 r., SK 70/13, OTK-A 2015, nr 2, poz. 14.

Zgodne więc ze standardem konstytucyjnym pozostaje ograniczenie prawa do sądu pod warunkiem, że wprowadzone ograniczenia nie uniemożliwiają – w sposób bezpośredni lub pośredni – możliwości obrony swoich uprawnień, jak również spełniają wymogi „testu proporcjonalności”. Uprawniony podmiot musi zachowywać możliwość zainicjowania sądowej kontroli swoich uprawnień, co wynika z „prawa do sądu” w jego aspekcie pozytywnym, tj. wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

### **2.3. Układ podmiotowy postępowania sądowoadministracyjnego**

Uwagi przedstawione powyżej należy zatem odnieść do sytuacji uczestników postępowania sądowoadministracyjnego, w sprawach ze skarg wnoszonych na podstawie art. 101 usg. To z kolei, w pierwszej kolejności skłania do przeprowadzenia analizy dotyczącej modelu tego postępowania.

Definicja legalna sprawy sądowoadministracyjnej ujęta jest w art. 1 ppsa, jest to sprawa z zakresu kontroli działalności organów władzy publicznej, względnie inna sprawa, do której przepisy przywołanej ustawy stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Zakres właściwości sądów administracyjnych uregulowano natomiast w art. 3 i 4 ppsa. Strony tak rozumianej sprawy – w ujęciu modelowym - wyznacza art. 32 ppsa, zgodnie z którym „stronami są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi”. Postępowanie sądowoadministracyjne opiera się na zasadzie skargowości. Na podstawie art. 50 § 1 ppsa „uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym”. Paragraf drugi przywołanego artykułu legitymację skargową rozszerza na inne podmioty, którym odrębne ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi.

Postępowanie sądowoadministracyjne ma charakter kontradyktoryjny, w którym występują dwie równouprawnione strony, tj. skarżący oraz organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. Pozycja procesowa stron pozostaje zasadniczo równorzędna, niemniej stroną inicjującą postępowanie pozostaje skarżący. Istota wszczętego w ten sposób sporu dotyczy legalności działania organów administracji publicznej, która podlega ocenie pod względem zgodności z prawem przez organ zewnętrzny i nadrzędny wobec materialnoprawnego stosunku administracyjnoprawnego (sąd administracyjny). Niemniej nie sposób przyjąć, aby rolę

sądów administracyjnych było rozstrzygnięcie subiektywnie pojmowanego sporu. Jest nią ocena stanu zgodności przedmiotu kontroli z normami wyższego stopnia<sup>20</sup>.

W toku postępowania sądownoadministracyjnego, oprócz jego stron, udział mogą brać również uczestnicy postępowania, co wynika z art. 33 ppsa. W tym kontekście można wyróżnić, tzw. uczestników z mocy prawa (art. 33 § 1 i 1a ppsa) oraz uczestników dopuszczonych do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym przez sąd (art. 33 § 2 ppsa). Zgodnie z tym przepisem: „Udział w charakterze uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, a także organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Postanowienie sąd wydaje na posiedzeniu niejawnym. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie przysługuje zażalenie”. Mimo pewnych rozbieżności terminologicznych, status uczestników postępowania sądownoadministracyjnego z art. 33 § 1 i 1a ppsa pozostaje tożsamy ze statusem uczestników dopuszczonych do udziału w postępowaniu przez sąd (art. 33 § 2 ppsa) – oczywiście o ile ich wnioski w tym przedmiocie zostaną pozytywnie rozpatrzone przez sąd<sup>21</sup>.

**W analizowanym przypadku koniecznym jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy ograniczenie dostępu do udziału w postępowaniu zainicjowanym skargą wniesioną na podstawie art. 101 usg, jest ograniczeniem prawa do sądu uczestników, którzy mogą zostać dopuszczeni do udziału w ww. postępowaniu na podstawie art. 33 § 2 ppsa. Skutkiem tego ograniczenia ma natomiast być niezgodność z nakazem prokonstytucyjnej wykładni przepisów postępowania przed sądami administracyjnymi – stanowiąc naruszenie uprawnień uczestników postępowania.**

---

<sup>20</sup> M. Kamiński, *O istocie sprawy sądownoadministracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 10/2009, s. 16

<sup>21</sup> A. Ostrowska, *Ograniczenia podmiotowe w procedurze sądowej kontroli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kontekście ochrony własności nieruchomości – wybrane zagadnienia*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia”, sectio G, nr 1 (vol. LXVII)/2020, s. 53.

Rzecznik stoi na stanowisku, że założenie to jest zbyt daleko idące. Dopuszczalne jest bowiem, pod warunkiem spełnienia wymogów proporcjonalnego działania, ograniczenie prawa do sądu. Przesłankami do stosowania tychże ograniczeń jest, m.in. ochrona porządku publicznego lub praw i wolności innych osób. Nie może więc pozostać niezauważonym, że – jak wynika z orzeczeń charakteryzujących jedną z przywołanych w analizie linii orzeczniczych<sup>22</sup> – osobną wartością jest zachowanie procesowych uprawnień skarżącego. One z kolei doznają ograniczeń, gdy prawa procesowe wprost przyznawane są podmiotom posiadającym sprzeczne ze skarżącym interesy prawne. Wpływa to na stabilność sytuacji prawnej skarżącego, zakres udzielonej mu ochrony prawnej, w szerszym ujęciu bezpośrednio ingerując w jego prawa podmiotowe.

Wskazywany powyżej model postępowania sądownoadministracyjnego miał na celu wykazanie roli, jaka przypisywana jest stronom postępowania. Według Rzecznika przyjęte rozwiązania procesowe, a zwłaszcza w odniesieniu do skarg na uchwały rady gminy, nie dają zatem podstaw do modyfikowania modelu postępowania sądownoadministracyjnego w ten sposób, że uczestnik wyłącznie na podstawie wykazania interesu prawnego brałby w nim udział, a następnie przeciwstawiał się argumentacji samego skarżącego (np. gdy uczestnik byłby zainteresowany utrzymaniem w mocy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będącego przedmiotem skargi). Następstwem takiego działania byłoby również *de facto* wzmocnienie pozycji procesowej organu administracji publicznej, prowadzące do naruszenia równej pozycji stron procesowych. Należy bowiem przyjąć, że uczestnicy postępowania swój interes prawny wiązaliby, np. z utrzymaniem w mocy obowiązującej uchwały, powołując argumenty przemawiające wyłącznie za ww. rozstrzygnięciem. Ponadto, w opisanych rodzajach spraw, to właśnie organ władzy publicznej występuje w obronie interesu publicznego – w założeniu zatem wszystkich podmiotów objętych zakresem normowania kwestionowanej uchwały.

Umożliwienie udziału uczestników postępowania na prawach strony w sprawie sądownoadministracyjnej znajduje swoją wyraźną legitymację w art. 33 ppsa. Nie wynika natomiast jednoznacznie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, który zasadniczo wyraża gwarancje prawa do sądu we własnej sprawie, podczas gdy – w opisanym przypadku – uprawnionym będzie mówić o konstrukcji „pośredniego prawa do sądu”. Słusznie

---

<sup>22</sup> Najpełniej wyrażonych w postanowieniach NSA z: 17.02.2016 r. (sygn. akt II OZ 1270/15); 12.04.2016 r. (sygn. II OZ 353/16)

wskazuje zatem P. Janiak, że „czym innym jest zatem zadekretowane w Konstytucji RP prawo do sądu, przybierające na gruncie prawa administracyjnego formę prawa do skargi sądowoadministracyjnej, a czym innym prawo do uczestnictwa we wszczętym z inicjatywy innego podmiotu postępowaniu sądowym w celu ochrony własnych interesów prawnych. To drugie prawo nie posiada bezpośredniego umocowania w polskiej ustawie zasadniczej, lecz wynika z przepisów rangi ustawowej, dla których wykładni przepisy Konstytucji RP odgrywać powinny zasadniczą rolę”<sup>23</sup>.

Wątpliwości budzi jednak wykładnia art. 33 § 2 ppsa, zgodnie z którą pojęciu „postępowania administracyjnego”, wskazanym w przywołanym przepisie, należy nadać wymiar zawężający, tj. uwzględniający wyłącznie postępowania administracyjne określone w art. 1 Kpa. Opisany uprzednio model ukształtowania postępowania sądowoadministracyjnego, w zakresie występującego w jego ramach układu podmiotowego, trzeba rozróżnić od zakresu przedmiotowego spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ppsa są one uprawnione do badania legalności działania organów administracji publicznej podejmowanych w formie różnych aktów normatywnych. Biorąc pod uwagę systematykę samej ustawy procesowej, przepisy te ujęto już w części ogólnej. Ponadto opisany model kontroli działalności administracji publicznej pozostaje całkowicie zbieżny z rolą sądownictwa administracyjnego określoną w ustawie zasadniczej (art. 187 Konstytucji RP). Nie powinno ulegać wątpliwości, że także w sytuacji wydania uchwały rady gminy – i to w istocie niezależnie od tego, czy będzie ona miała charakter aktu prawa miejscowego (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego), czy też będzie aktem organu jednostki samorządu terytorialnego podjętym w sprawie z zakresu administracji publicznej (jak ma to miejsce w sprawie będącej podstawą analizowanej sprawy) – może dojść do wystąpienia związku pomiędzy treścią aktu administracyjnego a – interpretowaną partykularnie – prawnie gwarantowaną sytuacją jednostki, który może uzasadniać potrzebę jej ochrony przed sądem administracyjnym. Dokonane niejako *a priori* wykluczenie tego katalogu spraw z dyspozycji art. 33 § 2 ppsa nie znajduje uzasadnienia.

Założenie to można sprowadzić do stwierdzenia, że już samo odstępianie od poprzestania na wynikach wykładni językowej jest stanem potencjalnie zagrażającym uprawnieniom jednostki, która ma prawo oczekiwać jasności i pewności

---

<sup>23</sup> P. Janiak, *Uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego...*, s. 115.

obowiązującego prawa<sup>24</sup>. Ewentualne odstępstwo od poprzestania na rezultatach wykładni językowej zasadniczo powinno odbywać się w interesie jednostki i być uzasadnione - z uwzględnieniem innych metod wykładni, nie wykluczając wykładni prokonstytucyjnej. Skoro zatem art. 33 § 2 ppsa nie zawęży wprost rodzajów postępowań administracyjnych, do których przepis ten ma zastosowanie, to ograniczenie jego zakresu wydaje się wątpliwe.

Rzecznik co do zasady przychyliła się do możliwości ograniczenia realizacji prawa do sądu przez uczestników żądających dopuszczenia do udziału w postępowaniu przez sąd. Jednakże podstawą do takiego działania nie powinna być zawężająca interpretacja art. 33 § 2 ppsa w zakresie wykładni pojęcia „postępowania administracyjnego”. Trzeba bowiem podkreślić, że uznanie, iż uprawnienia uczestników postępowania mogą być interpretowane jako forma „pośredniego prawa do sądu”, nie oznacza zaniechania prowadzenia prokonstytucyjnej wykładni przepisów; przeciwnie - kreuje w tym przedmiocie obowiązek wykazania, iż zaprezentowana wykładnia przepisów normujących postępowanie przed sądami administracyjnymi uwzględnia konstytucyjny standard ochrony praw jednostki, a nadto wynikające z niej, ewentualne ograniczenia prawa do sądu, jest proporcjonalne i uzasadnione. Ograniczenie tak rozumianego prawa do sądu uczestników postępowania nie może również być równoznaczne z zamknięciem drogi sądowej dla ww. podmiotów. Tymczasem przyjęcie, że art. 33 § 2 ppsa odnosi się wyłącznie do postępowań administracyjnych o „jurysdykcyjnym” charakterze może zostać uznane za wyłączające drogę sądową dla uczestników postępowania, do czego nie upoważnia treść przywołanego artykułu. Zaprezentowany w stanowisku Rzecznika sposób określenia sytuacji procesowej skarżącego oraz uczestników postępowania, który można określić jako „pośredni”, zachowuje wymóg proporcjonalności, a jednocześnie nie zamyka w sposób arbitralny drogi sądowej dla uczestników postępowania sądownoadministracyjnego. W konsekwencji jego uwzględnienia, sytuacja prawna skarżącego, który inicjuje postępowanie w sprawie, może podlegać wzmocnieniu w ten sposób, że powinna eliminować wytworzenie układu podmiotowego postępowania sądownoadministracyjnego, dopuszczającego udział podmiotów potencjalnie zainteresowanych wyłącznie zwalczaniem jego argumentacji. Osiągnięcie tego celu jest możliwe przez zapewnienie wymogu, aby potencjalny uczestnik

---

<sup>24</sup> Ten rodzaj wykładni, określanej mianem *in favorem libertatis* przedstawia J. Roszkiewicz. Por. J. Roszkiewicz, *Wykładnia in favorem libertatis jako wymóg konstytucyjny w świetle orzecznictwa*, WKP 2023.

postępowania wykazał również naruszenie swojego interesu prawnego. Wówczas działania podejmowane przez uczestników postępowania zorientowane będą na ochronę własnego interesu prawnego, który – w danej sprawie – także został naruszony, jako warunek dopuszczenia do udziału w ww. postępowaniu w charakterze uczestnika. Tak rozumiane ograniczenie uprawnień uczestników postępowania sądownoadministracyjnego, które również – co do zasady – wykracza poza literalne brzmienie art. 33 § 2 ppsa, pozostaje jednak proporcjonalne do założonych celów, albowiem nie zamyka drogi sądowej dla uczestników postępowania, do czego – w ocenie Rzecznika – przywołany przepis nie upoważnia. Argumentacja przeciwna, uwzględniająca w całości i bez zastrzeżeń pierwszą z przywołanych na wstępie niniejszego pisma linii orzeczniczych sądów administracyjnych, takie ryzyko natomiast powoduje.

#### **2.4. Legitymacja skargowa do wniesienia skargi w trybie art. 101 usg; zastosowanie reguł kolizyjnych**

W ocenie Rzecznika uzasadnieniem dla wprowadzenia ww. ograniczeń pozostaje zatem odwołanie się do legitymacji skargowej w przypadku wnoszenia skargi w trybie art. 101 usg. Zgodnie z ustępem 1 przywołanego artykułu: „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego”. Warto nawiązać zarazem do ustępu 2a przywołanego artykułu, który stanowi, że: „Skargę na uchwałę lub zarządzenie, o których mowa w ust. 1, można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę”.

W konsekwencji oczywistym jest, że dla wniesienia skargi na podstawie ww. przepisu, oprócz posiadania interesu prawnego, koniecznym jest także wykazanie jego naruszenia. Stanowi to istotną modyfikację względem sytuacji skarżącego, o której mowa w art. 50 ppsa – a którą wyznacza samo „posiadanie” interesu prawnego, a nie – jego „naruszenie”. W orzecznictwie dostrzega się więc, że art. 101 usg stanowi przepis szczególny względem art. 50 ppsa, ponieważ odrębnie reguluje kwestie legitymacji

skargowej w odniesieniu do skarg na uchwały lub zarządzenia podjęte przez organy gminy w sprawach z zakresu administracji publicznej<sup>25</sup>.

W tym kontekście istotne jest powołanie się na pogląd orzeczniczy, z którego wynika, że „zakres sprawy sądowoadministracyjnej zainicjowanej skargą wniesioną na podstawie art. 101 u.s.g. wyznacza zakres naruszenia interesu prawnego skarżącego”<sup>26</sup>. Co za tym idzie, sprawa zainicjowana skargą uprawnionego podmiotu, powinna toczyć się w granicach naruszenia indywidualnego interesu prawnego<sup>27</sup>. Jak się zatem wydaje, założenie to powinno przeciwdziałać sytuacjom, w których sądy administracyjne orzekałyby o nieważności uchwał w całości, przez co instytucja obywatelskiej kontroli legalności działań organów samorządu terytorialnego w istocie upodobniłaby się do skargi składanej w trybie nadzorczym (art. 93 usg).

Szerokie dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym wszystkich uczestników mających w nim interes prawny - w sprawie ze skargi wniesionej na podstawie art. 101 usg – stanowiłoby nie tylko nieuprawnione uprzywilejowanie ich sytuacji procesowej względem skarżącego, ale także prowadziłoby w konsekwencji do nadania ww. skardze charakteru powszechnego (*actio popularis*), znacząco modyfikując – o ile nie wypaczając – analizowany środek zaskarżenia. W tym zakresie ujawnia się zależność, że fakt istnienia prawa podmiotowego, które może następnie podlegać ochronie sądowej jest kategorią „obiektywną”, natomiast wola jego ochrony, a więc zainicjowanie postępowania sądowoadministracyjnego, pozostaje wyłącznie „subiektywną”. Stąd prawo powinno być ukształtowane w ten sposób, aby szczególnie chronić te podmioty, które

---

<sup>25</sup> Np. Wyrok NSA z 23.07.2024 r., III FSK 97/24, LEX nr 3765540; Wyrok NSA z 15.02.2017 r., II OSK 1283/15, LEX nr 2241843; Postanowienie NSA z 10.12.2010 r., I OSK 1333/10, LEX nr 741527.

<sup>26</sup> Wyrok NSA z 25.11.2008 r., II OSK 978/08, LEX nr 530031.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z 5.06.2014 r., II OSK 117/13, LEX nr 1511174.

domagają się od sądu ochrony swych uprawnień i wolę tę urzeczywistniają (ujawniają) przez wniesienie skargi<sup>28</sup>.

Ograniczenie tak rozumianego prawa do sądu uczestników postępowania nie jest równoznaczne z jego wykluczeniem. Z powyższych względów, należy przyjąć taką wykładnię art. 33 § 2 ppsa, która uwzględni całość złożonego kontekstu normatywnego analizowanego zagadnienia – w tym w szczególności wymogi płynące z art. 101 usg. Wykładnia taka jest możliwa pod warunkiem uwzględnienia, że uczestnik w celu umożliwienia mu udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym, wykaże nie tylko posiadanie interesu prawnego, ale również wskaże na jego naruszenie<sup>29</sup>. Eliminuje to ryzyko wytworzenia takiej relacji procesowej, w której uczestnik przystępuje do postępowania wyłącznie po to, aby zwalczać argumentację podmiotu wnoszącego skargę. Natomiast konieczność wykazania naruszenia interesu prawnego powinna sprawić, że uczestnik podnosił będzie argumenty wyłącznie zbieżne z jego ochroną. W ten sposób ewentualna modyfikacja układu podmiotowego postępowania sądownoadministracyjnego, dopuszczona przez ustawodawcę, nie będzie prowadzić do naruszenia istoty tego rodzaju postępowania, co należy wiązać z wystąpieniem sytuacji bezpośredniego sporu pomiędzy podmiotami prawa prywatnego.

Prezentowana wykładnia zapewnia także wyższy standard ochrony praw podmiotowych, jak również – w większym stopniu – zabezpiecza interes publiczny (interpretowany w kontekście szybkości i sprawności postępowania), ponieważ powinna sprzyjać koncentracji spraw ze skarg na uchwały rad gmin w ujęciu przedmiotowym - na skutek kumulacji materiału procesowego w ramach jednej sprawy. W tym kontekście trzeba bowiem nadmienić, że możliwość połączenia spraw, wynikających np. z różnych skarg na tę samą uchwałę, „(...) nie oznacza, że takie połączenie tworzy z tych spraw jedną nową sprawę. Połączenie podyktowane względami technicznymi i ekonomią procesową nie pozbawia połączonych spraw ich odrębności i nie zmienia faktu, że łącznie rozpoznawane i rozstrzygane sprawy są

---

<sup>28</sup> P. Janiak, *Uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego...*, s. 115.

<sup>29</sup> Pogląd ten aprobowany jest również w doktrynie. Por. K. Kaczmarska, *Komentarz do art. 101 usg*, (w) P. Drembkowski, P.J. Suwaj (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 1, 2023, Legalis, akapit 7.

nadal dwiema samodzielnyimi sprawami”<sup>30</sup>. W przypadku odrębnie składanych skarg, które dopiero w dalszej kolejności mogą podlegać połączeniu do wspólnego rozpoznania (art. 111 § 2 ppsa), nadal aktualny pozostaje problem pozbawiania uprawnionych prawa do sądu w ten sposób, że sądy administracyjne mogą odmówić wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego z uwagi na jego niedopuszczalność. Podstawą do tego może być uprzednie rozstrzygnięcie wyrokiem o legalności danej uchwały – bez rozróżnienia aspektu podmiotowego (rozumianego jako sprawa danej skargi) i przedmiotowego (jako sprawa danej uchwały). W pierwszym ujęciu możliwe jest kwestionowanie tej samej uchwały przez różnych skarżących, podczas gdy w ujęciu przedmiotowym rozstrzygnięcie jest – co do zasady – jednorazowe<sup>31</sup>. Prawidłowa interpretacja wskazanych przesłanek do orzekania jest natomiast szczególnie ważna w kontekście treści art. 101 ust. 2 usg, na podstawie którego art. 101 ust. 1 nie stosuje się, „jeżeli w sprawie orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił”. Istotność tych uwag odnosi się również do faktu ograniczonego terminu na wniesienie skargi na uchwałę w sprawie o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (art. 15 uprim).

## **2.5. Legitymacja skargowa organizacji społecznych**

Argumenty dotyczące legitymacji skargowej do zainicjowania kontroli legalności działań organów samorządu terytorialnego należy także odnieść do sytuacji prawnej organizacji społecznych. Art. 33 § 2 określając podstawy do dopuszczenia tychże organizacji (np. stowarzyszeń) do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym, różnicuje je względem innych podmiotów. O możliwości przyznania statusu uczestnika na prawach strony ma bowiem – w ujęciu generalnym – przesądzać posiadanie interesu prawnego. Natomiast w przypadku organizacji społecznych, o których mowa w art. 25 § 4 ppsa, działających w sprawie innych osób, wystarczające powinno być wykazanie, że sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażano wątpliwości, czy organizacje społeczne muszą również wykazać działanie w interesie społecznym – na wzór art. 31 § 1 Kpa. W ocenie Rzecznika sformułowane przez ustawodawcę kryteria dopuszczenia do udziału w charakterze uczestników w postępowaniu sądownoadministracyjnym organizacji

---

<sup>30</sup> Wyrok NSA z 10.04.2008 r., II OSK 374/07, LEX nr 468574.

<sup>31</sup> Zob. szerzej: J. Zimmerman, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo”, nr 10, 1991, s. 53.

społecznych, tj. działanie w sprawie innych osób oraz zgodność tego działania z celami statutowymi, wskazują na konieczność potwierdzenia także społecznego celu działań podejmowanych przez ww. organizacje<sup>32</sup>. W konsekwencji, tak określone cele statutowe powinny odnosić się do realizacji określonych „celów publicznych” i dopiero ich analiza – w porównaniu ze sprawą będącą przedmiotem postępowania sądownoadministracyjnego – może uzasadniać udział organizacji społecznej w postępowaniu<sup>33</sup>.

Uwagi powyższe odnoszą się jednak do art. 33 § 2 ppsa i nie uwzględniają jego relacji normatywnej do art. 101 usg. W tym kontekście nie powinno ulegać wątpliwości, że w przypadku skarg, o których mowa w przywołanym przepisie, nie jest wystarczające powołanie się wyłącznie na interes publiczny, ponieważ to nie on jest podstawą zaskarżenia. W odniesieniu do organizacji społecznych (np. ekologicznych) nie jest zatem możliwe uznanie, że ich interes prawny jest równoznaczny z interesem publicznym, choćby wynikał on z ich celów statutowych lub celów działania. Konieczne jest oprócz powołania się na wskazane powyżej cele statutowe zbieżnie z celem publicznym działania organizacji, aby wykazały one jednocześnie naruszenie „własnego interesu prawnego”<sup>34</sup>.

Spostrzeżenia te odnoszą się do działania organizacji w imieniu własnym. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, gdy stowarzyszenie działałoby w imieniu grupy mieszkańców gminy, do czego upoważnia art. 101 ust. 2a usg. Przepis ten stwierdza, że skargę, o której mowa w ust. 1 tego artykułu, „można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy,

---

<sup>32</sup> W ramach dominującego poglądu orzeczniczego, np: postanowienie NSA z 19.08.2004 r., OZ 340/04, ONSAiWSA 2004, nr 3, poz. 52; postanowienie NSA z 14.10.2008 r., II OZ 1042/08, LEX nr 527663; postanowienie NSA z 26.08.2011 r., II OZ 706/11, LEX nr 1069134; postanowienie NSA z 10.10.2017 r., II OZ 1199/17, LEX nr 2376221.

<sup>33</sup> S. Babiaryz, K. Aronimski, *Podmioty legitymowane do występowania w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Strony i uczestnicy postępowania (rozdział II, pkt 2)*, (w) S. Babiaryz (red.), *Postępowanie sądownoadministracyjne w praktyce*, LEX 2015.

<sup>34</sup> Por. postanowienie WSA w Krakowie z 27.03.2015 r., II SA/Kr 1612/14, LEX nr 1942523; wyrok WSA w Białymstoku z 23.06.2010 r., II SA/Bk 171/10, ONSAiWSA 2012, nr 1, poz. 7. Zob. szerzej: K. Rokicka-Murszewska, *Kilka uwag na temat zaskarżania planów miejscowych przez organizacje ekologiczne*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe”, nr 3(40)/2024, s. 72 i n.

którzy na to wyrażą pisemną zgodę". Z jego treści wynika zatem, że skarga, o której mowa w art. 101 ust. 1 usg, może być wniesiona: wyłącznie w imieniu własnym; w imieniu własnym z jednoczesną reprezentacją grupy mieszkańców gminy, którzy wyrażą na to pisemną zgodę; wyłącznie w zakresie reprezentacji grupy mieszkańców gminy – za ich pisemną zgodą. Wynika to z użytej w przepisie alternatywy łącznej zawartej w spójniku „lub”. Jakkolwiek nie powinno budzić wątpliwości, że działanie w imieniu własnym z jednoczesną reprezentacją grupy mieszkańców gminy, wymusza na organizacji społecznej potwierdzenie naruszenia interesu prawnego, to określone wątpliwości rodzi rozszerzenie tego obowiązku na sytuację działania wyłącznie w imieniu grupy mieszkańców za ich pisemną zgodą. Odesłanie zastosowane w art. 101 ust. 2a usg należy – w ocenie Rzecznika – traktować jako wskazujące na instytucję samej skargi na uchwałę lub zarządzenie organu gminy. Ma ono także istotne znaczenie w kontekście oceny podmiotu wnoszącego powyższą skargę. Powiązanie funkcjonalne pomiędzy art. 101 ust. 1 i 2 usg pozwala przyjąć, że może to być „każdy” podmiot – niezależnie od jego osobowości prawnej<sup>35</sup>. Niemniej w przypadku działania organizacji społecznej w imieniu grupy mieszkańców, osoby reprezentowane (w imieniu których działa organizacja) powinny być w stanie wykazać naruszenie ich interesu prawnego, albowiem – w przeciwnym przypadku – nie mógłby zostać spełniony podstawowy warunek dla wniesienia skargi<sup>36</sup>. Jednocześnie, ww. organizacja musiałaby wykazać, że podejmuje czynności zgodne z jej celami statutowymi, a jednocześnie zbieżne z interesem publicznym. Wówczas reprezentant mieszkańców gminy działałby na zasadzie *sui generis* pełnomocnika, posiadając bardzo wąski zakres umocowania (jedynie do wniesienia skargi)<sup>37</sup>. Spełnienie tych samych warunków powinno również być wymagane przy ocenie, czy organizacja społeczna może ubiegać się o status uczestnika na prawach strony postępowania sądownoadministracyjnego.

### 3. Wnioski

---

<sup>35</sup> Np. Wyrok NSA z 8.11.2011 r., II OSK 1940/11, LEX nr 1132121; zob. też: postanowienie NSA z 7.07.2010 r., II OSK 1267/10, LEX nr 663562.

<sup>36</sup> Potwierdza to, m.in. wyrok NSA z 31.05.2016 r., II OSK 2562/14; wyrok NSA z 26.01.2016 r., II OSK 1010/15.

<sup>37</sup> Tak o tym: A. Matan, *Komentarz do art. 101. Skarga na uchwały i zarządzenia w sprawach z zakresu administracji publicznej*, (w) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III*, WKP 2021, akapit 17.

Tytułem podsumowania należy stwierdzić, że stworzenie unormowań procesowych, które ograniczają dostęp do drogi sądowej (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), nie jest *per se* niezgodne z konstytucyjnym standardem ochrony praw człowieka – o ile wprowadzone ograniczenia są proporcjonalne i uzasadnione celami ich wprowadzenia. Odnosząc te spostrzeżenia do sytuacji uczestników postępowania sądownoadministracyjnego, konfrontowanej z uprawnieniami podmiotu wnoszącego skargę z art. 101 usg, nie można zatem uznać, aby przeprowadzenie wykładni art. 33 § 2 ppsa w sposób, który ograniczałby uprawnienia uczestników postępowania, było niezgodne z Konstytucją RP – *ergo* naruszało wymogi prokonstytucyjnej wykładni przepisów<sup>38</sup>. Przedmiotowe ograniczenie jest bowiem uzasadnione koniecznością ochrony uprawnień procesowych podmiotu wnoszącego skargę, która również znajduje swoje uzasadnienie konstytucyjne. Zaprezentowana wykładnia pozwala zatem osiągnąć cele adekwatne (proporcjonalne) do wprowadzonych ograniczeń.

Ich proporcjonalność przejawia się w postulacie umożliwienia potencjalnym uczestnikom postępowania ich dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym, pod warunkiem jednak, że wykażą nie tylko posiadanie interesu prawnego, ale również jego naruszenie. W ten sposób możliwe staje się nadanie art. 33 § 2 ppsa treści normatywnej zgodnej z art. 101 usg, która jednocześnie nie zamyka drogi sądowej dla uczestników postępowania, wyrażonej *expressis verbis* przez ustawodawcę – nawet jeżeli przyjąć za słuszne twierdzenie, iż ich uprawnienia w tym zakresie stanowią jedynie „pośrednie prawo do sądu”.

W ocenie Rzecznika nie znajduje jednak podstaw wykładnia art. 33 § 2 ppsa, która podstaw ograniczenia możliwie szerokiego dopuszczenia innych podmiotów (uczestników) do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym upatruje w sposobie wykładni pojęcia „postępowania administracyjnego”, łącząc je z postępowaniem, o którym mowa w art. 1 Kpa. Interpretacja ta nie uwzględnia bowiem w sposób należyty wykładni art. 3 ppsa, jak również jego systemowego ujęcia w ustawie procesowej. Z tej perspektywy należy zatem stwierdzić, że taka wykładnia nie spełnia wymagań prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy procesowej.

---

<sup>38</sup> Pośrednio potwierdza to również wyrok TK z 16.09.2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008, nr 7, poz. 121. W przywołanym wyroku stwierdzono, że obowiązek potwierdzenia naruszenia interesu prawnego w przypadku wniesienia skargi na uchwałę rady gminy, nie narusza art. 77 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Ograniczenie kręgu podmiotów dopuszczonych do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym w charakterze uczestników na prawach strony wynika z koncepcji legitymacji skargowej przysługującej na podstawie art. 101 usg. Wobec ustalenia, że przywołana podstawa prawna może występować w relacji *lex specialis* względem art. 50 ppsa, należało uznać, że sytuacja prawna uczestników postępowania nie powinna być uprzywilejowana w stosunku do sytuacji prawnej podmiotu inicjującego sprawę sądowoadministracyjną (wnoszącego skargę).

Podobnie należy również ocenić legitymację skargową organizacji społecznych z tą różnicą, że obowiązek wykazania przez ww. organizację naruszenia interesu prawnego, jako warunku wniesienia skargi (odpowiednio dopuszczenia do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika na prawach strony), powinien zostać nałożony w sytuacji ich działania w imieniu własnym. Nie można jednak apriorycznie wykluczyć sytuacji, w których organizacja społeczna działałaby w imieniu grupy mieszkańców, których interesy prawne narusza kwestionowana uchwała, na podstawie pisemnego upoważnienia. W takiej sytuacji nie powinien aktualizować się obowiązek, aby organizacja społeczna zobowiązana była do wykazywania naruszenia własnego, partykularnego interesu prawnego. Natomiast podejmowane przez nią działanie powinno pozostawać zgodne z celem publicznym oraz znajdować wyraźną podstawę w celach statutowych organizacji.

Z powyższych względów Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o podjęcie uchwały o treści przedstawionej na wstępie niniejszego pisma.

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/