

U C H W A Ł A

Dnia 15 grudnia 2025 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Siegień
Sędziowie NSA: Zdzisław Kostka (sprawozdawca)
Małgorzata Miron (współsprawozdawca)
Tamara Dziełakowska
Małgorzata Masternak - Kubiak
Andrzej Wawrzyniak
Marian Wolanin

Protokolant: starszy asystent sędziego Anna Górka

po rozpoznaniu w dniu 15 grudnia 2025 r.

na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej zagadnienia prawnego
w sprawie z zażaleń:

██████████ i Stowarzyszenia „Stop Lex Deweloper we Wrocławiu” z siedzibą we
Wrocławiu

na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu
z dnia 11 czerwca 2024 r., sygn. akt II SA/Wr 144/24,

Stowarzyszenia VERGOcity na rzecz Zrównoważonego Rozwoju z siedzibą we
Wrocławiu

na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu
z dnia 16 lipca 2024 r., sygn. akt II SA/Wr 144/24 oraz

██████████ sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu

na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu
z dnia 27 sierpnia 2024 r., sygn. akt II SA/Wr 144/24

w sprawie ze skargi ██████████

na uchwałę Rady Miejskiej we Wrocławiu

z dnia 21 grudnia 2023 r., nr LXXVI/1980/23

Sygn. akt II OPS 1/25

w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących w rejonie ulicy Lotniczej („Lotnicza 100 - Północ”) oraz ulicy Koszykarskiej 2 – 4 we Wrocławiu

przedstawionego do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów na podstawie art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.), postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2025 r., sygn. akt II OZ 577/24:

„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?”

podjął następującą uchwałę:

„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.) może być podstawą dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym wywołanym skargą na uchwałę o zezwoleniu na realizację inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących, podjętą na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2024 r., poz. 195), osoby, która nie brała udziału w postępowaniu poprzedzającym podjęcie tej uchwały, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jak też organizacji społecznej nie powołującej się na własny interes prawny, lecz zgłaszającej udział w sprawie innej osoby, jeżeli sprawa ta dotyczy przedmiotu jej statutowej działalności”.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Monika Ciura
starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Naczelny Sąd Administracyjny w toku rozpoznawania zażaleń [REDAKTOWANE] i Stowarzyszenia „Stop Lex Deweloper we Wrocławiu” z siedzibą we Wrocławiu na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 11 czerwca 2024 r., Stowarzyszenia VERGOcity na rzecz Zrównoważonego Rozwoju z siedzibą we Wrocławiu na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 16 lipca 2024 r. oraz [REDAKTOWANE] sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 27 sierpnia 2024 r., wszystkie wydane w sprawie o sygn. akt II SAWr 144/24 ze skargi [REDAKTOWANE] na uchwałę Rady Miejskiej we Wrocławiu z 21 grudnia 2023 r., nr LXXVI/1980/23, w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących w rejonie ulicy Lotniczej („Lotnicza 100 - Północ”) oraz ulicy Koszykarskiej 2-4 we Wrocławiu przedstawił postanowieniem z 15 stycznia 2025 r. na podstawie art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.) składowi siedmiu sędziów zagadnienie prawne o następującej 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?”. Zagadnienie to zostało przedstawione w następujących istotnych okolicznościach sprawy.

Rada Miasta Wrocławia 21 grudnia 2023 r. podjęła na wniosek [REDAKTOWANE] Sp. z o.o. we Wrocławiu uchwałę nr LXXVI/1980/23 o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących w rejonie ulicy Lotniczej („Lotnicza 100 - Północ”) oraz ulicy Koszykarskiej 2-4 we Wrocławiu. Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) 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 mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1538 ze zm.) w zw. z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 803) i opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z 29 grudnia 2023 r. pod pozycją 7302.

Skargę na tę uchwałę wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu 25 stycznia 2024 r. [REDAKTOWANE] twierdząc, że jest użytkownikiem

wieczystym nieruchomości, na których prowadzi działalność gospodarczą polegającą na przetwórstwie i utylizacji odpadów budowlanych, bezpośrednio sąsiadujących z nieruchomościami objętymi zaskarżoną uchwałą.

Za stronę postępowania ze skargi [REDAKTOWANO] została uznana [REDAKTOWANO] z o.o. we Wrocławiu. Między innymi doręczono jej odpisy skargi i odpowiedzi na skargę, odpisy innych pism procesowych oraz odpisy wydanych w sprawie postanowień.

Pismem procesowym z 14 maja 2024 r. Stowarzyszenie „Stop Lex Deweloper we Wrocławiu” z siedzibą we Wrocławiu, powołując się na art. 33 § 2 p.p.s.a., wniosło o dopuszczenie go do udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym, jako uczestnika postępowania, przy czym na uzasadnienie żądania powołano się na potrzebę ochrony interesów mieszkańców Wrocławia. Powołano się też na określone w regulaminie stowarzyszenia cele jego działalności.

[REDAKTOWANO] z o.o. we Wrocławiu w piśmie procesowym z 4 czerwca 2024 r. sprzeciwiła się dopuszczeniu Stowarzyszenia „Stop Lex Deweloper we Wrocławiu” z siedzibą we Wrocławiu do udziału w postępowaniu.

Skarżący w piśmie procesowym z 10 czerwca 2024 r. poparł wniosek Stowarzyszenia „Stop Lex Deweloper we Wrocławiu” z siedzibą we Wrocławiu o dopuszczenie do udziału w postępowaniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu postanowieniem z 11 czerwca 2024 r. odmówił dopuszczenia Stowarzyszenia „Stop Lex Deweloper we Wrocławiu” z siedzibą we Wrocławiu do udziału w sprawie.

Sąd pierwszej instancji uznał, że z art. 33 § 2 p.p.s.a. wynika, iż „warunkiem dopuszczenia do udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest uprzednie przeprowadzenie postępowania administracyjnego, nawet jeżeli wnioskodawca faktycznie nie brał w nim udziału”. Na uzasadnienie takiego stanowiska powołał się na orzecznictwo sądów administracyjnych, w szczególności na postanowienie NSA z 17 lutego 2016 r., sygn. akt II OZ 1270/15, które następnie w istocie obszernie zacytował. W związku z tym stwierdził m.in., że „(w) orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjęto, że art. 33 p.p.s.a. nie może być stosowany w postępowaniu sądowoadministracyjnym, przy rozpoznawaniu spraw sądowoadministracyjnych z innego rodzaju skarg, poza skargami na decyzje administracyjne i postanowienia podejmowane w postępowaniu administracyjnym” oraz że „(p)unktem wyjścia przy wykładni art. 33 p.p.s.a. jest (...) pojęcie <postępowania administracyjnego>”. Dalej stwierdził, że „w doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się pojęcie postępowania

administracyjnego w szerokim tego słowa znaczeniu oraz pojęcie postępowania administracyjnego w wąskim znaczeniu” i skonstatował, powołując się na stanowisko NSA zawarte w wyżej powołanym postanowieniu, że „przyjęcie szerokiego pojęcia postępowania administracyjnego nie odpowiada obowiązującej regulacji prawnej”.

W związku z tymi wywodami Sąd pierwszej instancji wskazał, że w rozpoznawanej sprawie przedmiotem skargi jest uchwała Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących, będąca - zdaniem Sądu pierwszej instancji - aktem prawa miejscowego. Zatem, w ocenie Sądu pierwszej instancji, zaskarżona uchwała nie zapadła w wyniku przeprowadzenia postępowania administracyjnego. Nadto Sąd ten zaznaczył, że do podjęcia tej uchwały, stosownie do art. 14 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Ponadto Sąd pierwszej instancji stwierdził, że „w przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...) może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone” oraz że „(s)karga złożona w trybie powyższego przepisu nie ma charakteru *actio popularis*”. Powyższe stwierdzenia Sąd pierwszej instancji wsparł powołaniem się na postanowienia NSA z 18 października 2023 r., sygn. akt II OZ 591/23 oraz z 12 marca 2024 r., sygn. akt II OZ 120/24 (niedotyczące dopuszczenia organizacji społecznej do postępowania).

Dalej Sąd pierwszej instancji wywiódł, że „(s)zczególny przepis zatem - w odniesieniu do regulacji ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - stanowi podstawę prawną do zaskarżenia takiej uchwały do sądu administracyjnego. Zgodnie bowiem z art. 101 ust. 1 u.s.g. 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. Z konstrukcji tego przepisu wynika, że przymiot strony (oprócz organu) w postępowaniu kwestionującym legalność ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, z uwagi na indywidualny charakter skargi do sądu administracyjnego, ma wyłącznie skarżący”. Kończąc tę część wywodów Sąd pierwszej instancji powołał się na postanowienie NSA z 2 marca 2021 r., sygn. akt II OSK 3943/19 (też

niedotyczące dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym organizacji społecznej).

Kontynuując Sąd pierwszej instancji stwierdził, że tak określony zakres kontroli sądu determinuje również możliwość dopuszczenia do udziału w postępowaniu podmiotów innych niż skarżący i organ. Po czym stwierdził, że „art. 33 § 2 p.p.s.a. nie daje podstaw do dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym wywołanym skargą na uchwałę gminy innego podmiotu niż wnoszący skargę na akt prawa miejscowego”. Sąd pierwszej instancji powołał się przy tym na postanowienie NSA z 5 marca 2024 r., sygn. akt II OZ 101/24 (również dotyczące dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym organizacji społecznej).

Niezależnie od powyższego Sąd pierwszej instancji stwierdził, że stowarzyszenie „i tak nie wykazało, aby obowiązywały jakieś przepisy prawa, które warunkowałyby jego udział w postępowaniu sądownoadministracyjnym jako uczestnika postępowania w sprawie ze skargi wniesionej w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g.”.

Ostatecznie Sąd pierwszej instancji stwierdził, że „(m)ając zatem na uwadze, że w niniejszej sprawie zaskarżona uchwała nie została podjęta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, jak również zakres jej kontroli dokonywany przez sąd administracyjny, należy uznać, że art. 33 § 2 p.p.s.a. nie daje podstaw do dopuszczenia Stowarzyszenia jako uczestnika postępowania w przedmiotowym postępowaniu sądowym”.

Wspólne zażalenie na postanowienie Sądu pierwszej instancji z 11 czerwca 2024 r. wnieśli skarżący oraz Stowarzyszenie „Stop Lex Deweloper we Wrocławiu” z siedzibą we Wrocławiu.

W zażaleniu zarzucono, po pierwsze, naruszenie art. 33 § 2 w zw. z art. 25 § 4 p.p.s.a. przez błędną wykładnię i uznanie, że przesłanką dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest uprzednie przeprowadzenie postępowania administracyjnego, pomimo braku wymogu uczestnictwa danej organizacji w tym postępowaniu; po drugie, naruszenie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, na podstawie tego przepisu, że nie jest możliwe dopuszczenie Stowarzyszenia „Stop Lex Deweloper we Wrocławiu” z siedzibą we Wrocławiu do udziału w postępowaniu sądowym wywołanym skargą na uchwałę rady gminy, podczas gdy w stosunku do tego stowarzyszenia powinno się stosować art. 101 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym; po trzecie, naruszenie art. 2 i art. 12 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2

kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.) przez błędne zastosowanie polegające na niezastosowaniu fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawa i naruszenie tym samym wolności tworzenia stowarzyszeń i działania w takiej formie, z której wynika prawo do udziału w postępowaniu sądowym na podstawie art. 33 § 2 w zw. z art. 25 § 4 p.p.s.a. We wnioskach zażalenia zażądano uchylenia zaskarżonego postanowienia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Pismem procesowym z 24 czerwca 2024 r. Stowarzyszenie VERGOcity na rzecz Zrównoważonego Rozwoju z siedzibą we Wrocławiu, powołując się na art. 33 § 2 w z w. z art. 25 § 4 p.p.s.a., wniosło o dopuszczenie go do udziału w postępowaniu przed sądem, jako organizacji społecznej.

Postanowieniem z 16 lipca 2024 r. Sąd pierwszej instancji odmówił dopuszczenia Stowarzyszenia VERGOcity na rzecz Zrównoważonego Rozwoju z siedzibą we Wrocławiu do udziału w sprawie. W uzasadnieniu tego postanowienia powtórzono motywy postanowienia z 11 czerwca 2024 r.

Zażalenie na postanowienie z 16 lipca 2024 r. wniosło Stowarzyszenie VERGOcity na rzecz Zrównoważonego Rozwoju z siedzibą we Wrocławiu.

W zażaleniu zarzucono naruszenie, po pierwsze, art. 33 § 2 w zw. z art. 25 § 4 p.p.s.a. przez jego błędną wykładnię i uznanie, że art. 33 § 2 p.p.s.a. nie daje podstaw do dopuszczenia Stowarzyszenia VERGOcity na rzecz Zrównoważonego Rozwoju z siedzibą we Wrocławiu do udziału w postępowaniu ze skargi na uchwałę rady gminy w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, podczas gdy prawidłowa wykładnia prowadzi do wniosku, że temu stowarzyszeniu przysługuje uprawnienie do uczestnictwa we wszystkich rodzajach spraw, w których może być wniesiona skarga do sądu administracyjnego; po drugie, art. 33 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 p.p.s.a. przez błędną jego wykładnię i uznanie, że użyte w tym przepisie pojęcie „postępowanie administracyjne” odnosi się tylko do wąskiego rozumienia tej regulacji, podczas gdy ogólne sformułowanie przepisu art. 33 § 2 p.p.s.a. pozwala na przyjęcie, że odnosi się on do wszystkich rodzajów spraw, w których może być wniesiona skarga do sądu administracyjnego; po trzecie, art. 33 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przez błędną wykładnię i przyjęcie, że udział Stowarzyszenia VERGOcity na rzecz Zrównoważonego Rozwoju z siedzibą we Wrocławiu w postępowaniu sądowoadministracyjnym dotyczącym skargi na uchwałę rady gminy jest możliwy wyłącznie przez wniesienie odrębnej skargi na uchwałę, w sytuacji gdy art. 33 § 2 p.p.s.a. stawia odmienne w odniesieniu do uprawnienia skarżącego do wniesienia skargi wymogi dla organizacji społecznych dla dopuszczenia do udziału w

postępowaniu, wobec czego oczekiwanie wykazywania przepisu prawa warunkującego udział stowarzyszenia w postępowaniu nie znajduje oparcia w przepisach prawa. We wnioskach zażalenia zażądano uchylenia zaskarżonego postanowienia i dopuszczenia stowarzyszenia do udziału w postępowaniu.

Pismem procesowym z 14 sierpnia 2024 r. [REDAKTOWANE] Sp. z o.o. we Wrocławiu, powołując się na zdanie pierwsze art. 33 § 2 p.p.s.a., wniosła o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu, twierdząc, że jest współużytkownikiem wieczystym niektórych nieruchomości objętych zaskarżoną uchwałą.

[REDAKTOWANE] Sp. z o.o. we Wrocławiu w piśmie procesowym z 27 sierpnia 2024 r. poparła wniosek [REDAKTOWANE] Sp. z o.o. we Wrocławiu o dopuszczenie do udziału w postępowaniu.

Postanowieniem z 27 sierpnia 2024 r. Sąd pierwszej instancji odmówił dopuszczenia [REDAKTOWANE] Sp. z o.o. we Wrocławiu do udziału w sprawie. W uzasadnieniu tego postanowienia powtórzono motywy postanowienia z 11 czerwca 2024 r., z tym że w rozważaniach opuszczono zdanie odnoszące się do stowarzyszeń, mianowicie stwierdzenie, że stowarzyszenie „i tak nie wykazało, aby obowiązywały jakieś przepisy prawa, które warunkowałyby jego udział w postępowaniu sądoadministracyjnym jako uczestnika postępowania w sprawie ze skargi wniesionej w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g.”, zaś cały wywód prawny podsumowano stwierdzeniem, że „(m)ając zatem na uwadze, że w niniejszej sprawie zaskarżona uchwała nie została podjęta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, jak również zakres jej kontroli dokonywany przez sąd administracyjny, należy uznać, że art. 33 § 2 p.p.s.a. nie daje podstaw do dopuszczenia spółki jako uczestnika postępowania w przedmiotowym postępowaniu sądowym”.

Zażalenie na postanowienie z 27 sierpnia 2024 r. wniosła [REDAKTOWANE] Sp. z o.o. we Wrocławiu, powtarzając zarzuty i wnioski zawarte w zażaleniu Stowarzyszenia VERGOcity na rzecz Zrównoważonego Rozwoju z siedzibą we Wrocławiu oraz wnosząc o uchylenie zaskarżonego postanowienia i dopuszczenie do udziału w postępowaniu.

Po przekazaniu wszystkich trzech zażeń do Naczelnego Sądu Administracyjnego sprawy tych zażeń zostały na podstawie art. 111 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 193 p.p.s.a. połączone do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia. Po połączeniu spraw zażeń do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a. przedstawił składowi siedmiu sędziów do rozstrzygnięcia wskazane wcześniej zagadnienie prawne.

W uzasadnieniu postanowienia o przedstawieniu zagadnienia prawnego składowi siedmiu sędziów Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że rozpoznanie wszystkich trzech zażeń wymaga udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w świetle brzmienia art. 33 § 2 p.p.s.a. osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik postępowania dotyczy jej interesu prawnego, a także organizacja społeczna w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy przedmiotu jej statutowej działalności, mogą w sposób skuteczny domagać się dopuszczenia do udziału w postępowaniu ze skargi na uchwałę rady gminy w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

NSA wskazał, że zaskarżona uchwała została wydana na podstawie przepisów ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, że uchwała ta nie została podjęta w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w ramach postępowania, które kończy się wydaniem decyzji oraz że w orzecznictwie sądowym, a także doktrynie prawa prezentowane są odmienne stanowiska dotyczące rozumienia sformułowania „postępowanie administracyjne”, o którym stanowi art. 33 § 2 p.p.s.a.

Następnie NSA stwierdził, że uczestnicy postępowania są podmiotami, które mogą brać udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym obok stron postępowania, czyli skarżącego oraz organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi oraz że problematyka uczestników postępowania sądowoadministracyjnego została uregulowana w art. 33 p.p.s.a. W szczególności art. 33 § 2 p.p.s.a. stanowi o tzw. uczestnikach postępowania na wniosek, ponieważ dopuszczenie ich do udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym uzależnione zostało od złożenia wniosku z wykazaniem wystąpienia przesłanek, określonych w tym przepisie. Jedną z nich jest brak udziału we wcześniej prowadzonym postępowaniu administracyjnym.

Dalej NSA stwierdził, że na gruncie wskazanej regulacji w orzecznictwie sądów administracyjnych zarysowały się różne poglądy, wśród których można zauważyć dwa zasadnicze nurty. W większości spraw składy orzekające stwierdzają, że nie ma możliwości zastosowania art. 33 § 2 p.p.s.a. w sprawach ze skarg na akt prawa miejscowego, czy akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego, gdyż ich wydanie nie jest poprzedzone postępowaniem uregulowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Jednak w niektórych orzeczeniach sądy uznają, że w sprawie ze skargi na akt prawa miejscowego ma zastosowanie art. 33 § 2 p.p.s.a., ponieważ termin „postępowanie administracyjne” w

szerokim rozumieniu obejmuje wszelkie postępowania administracyjne poddawane kontroli sądowoadministracyjnej, a nie wyłącznie postępowania regulowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

Przedstawiając stanowisko, zgodnie z którym skoro w art. 33 § 2 p.p.s.a. jest mowa o „postępowaniu administracyjnym”, to przepis ten nie znajduje zastosowania w sytuacji, gdy przedmiotem zaskarżenia jest akt lub czynność podjęte poza postępowaniem administracyjnym regulowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, NSA powołał się na następujące postanowienia NSA: z 16 lipca 2024 r., sygn. akt II OZ 326/24, z 18 października 2023 r., sygn. akt II OZ 590/23, z 2 marca 2021 r., sygn. akt II OSK 3943/19, z 17 lutego 2016 r., sygn. akt II OZ 1270/15, z 12 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OZ 353/16, z 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OZ 345/15, z 13 listopada 2014 r., sygn. akt II OZ 1160/14, z 25 lipca 2014 r., sygn. akt II OZ 722/14, z 21 stycznia 2014 r., sygn. akt II OZ 3/14, z 27 czerwca 2013 r., sygn. akt II OZ 524/13, z 16 października 2012 r., sygn. akt II OZ 903/12, z 5 listopada 2010 r., sygn. akt II OZ 703/10 oraz z 7 lipca 2010 r., sygn. akt II OZ 657/10.

Z kolei prezentując szersze rozumienie terminu „postępowanie administracyjne”, według którego za postępowanie administracyjne nie powinno być uznawane jedynie postępowanie uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego, NSA powołał się na postanowienia NSA z 14 czerwca 2013 r., sygn. akt II OZ 457/13, z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OZ 338/12, z 17 lipca 2015 r., sygn. akt II OZ 667/15, z 26 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 1698/20, z 6 lipca 2021 r., sygn. akt II GZ 400/20 oraz na wyrok z 6 września 2017 r., sygn. akt II OSK 3085/15.

NSA zaprezentował też rozbieżne rozumienie użytego w art. 33 § 2 p.p.s.a. pojęcia „postępowanie administracyjne” w doktrynie prawa.

Podsumowując przeprowadzoną analizę orzecznictwa oraz poglądów doktryny prawa NSA stwierdził, że znaczenie użytego w art. 33 § 2 p.p.s.a. pojęcia „postępowanie administracyjne” jest zagadnieniem budzącym poważne wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zdaniem NSA przesądzenie tego, czy w świetle art. 33 § 2 p.p.s.a. użyte w powołanym przepisie pojęcie „postępowanie administracyjne” odnosi się jedynie do postępowań regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, pozwoli na ustalenie, czy możliwe jest skuteczne złożenie wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wywołanym skargą na uchwałę rady gminy przez podmioty legitymujące się interesem prawnym w danej sprawie oraz organizacje społeczne występujące w sprawach innych osób.

Prokurator Prokuratury Krajowej wniósł o podjęcie uchwały, w której udzielono by odpowiedzi, że „(a)rt. 33 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935, ze zm.) nie stanowi podstawy dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym wywołanym skargą na uchwałę rady gminy podmiotu innego niż podmiot wnoszący skargę na tę uchwałę”.

Zdaniem prokuratora Prokuratury Krajowej pojęcie „postępowanie administracyjne” należy rozumieć tak, jak to zostało przez ustawodawcę określone w art. 1 k.p.a. W ocenie prokuratora za takim rozumieniem wskazanego pojęcia przemawia wzgląd na konieczność poszanowania zasady obowiązującej przy wykładni tekstu prawnego, wyrażającej się paremią *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*, a także zakaz wykładni homonimicznej. Tych racji nie przeważa potrzeba zapewnienia prawa do sądu, gdyż to prawo obejmuje uprawnienie do brania udziału we własnej sprawie, a nie w sprawie innego podmiotu. Nadto poszerzenie układu podmiotowego sprawy przed sądem administracyjnym może kolidować z prawem do sądu, gdyż utrudni załatwienie sprawy w sposób sprawny i szybki.

Udział w postępowaniu w sprawie podjęcia uchwały zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO), który wniósł aby przedstawione zagadnienie rozstrzygnąć poprzez udzielenie odpowiedzi, według której „(p)rzepis 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 p.p.s.a., w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności”.

Według RPO literalna wykładnia art. 33 § 2 p.p.s.a. daje podstawy do przyjęcia szerokiego rozumienia użytego w tym przepisie pojęcia „postępowanie administracyjne”. Wąskie rozumienie tego pojęcia w ocenie RPO stanowi ograniczenie pośredniego prawa do sądu (prawa do udziału w postępowaniu przed sądem wszczętym z inicjatywy innego podmiotu). Takie ograniczenie jest według RPO co do zasady dopuszczalne, lecz podlega testowi proporcjonalności. Zgodne z zasadą proporcjonalności i uzasadnione jest dopuszczenie do udziału w postępowaniu wszczętym na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym z inicjatywy innych podmiotów tylko tych podmiotów, które w tym postępowaniu będą bronić swego naruszonego interesu prawnego, a nie jedynie brać udział w tym postępowaniu z uwagi

na swój interes prawny. Odmienne rozwiązanie stanowiłoby w ocenie RPO niczym nieuzasadnione uprzywilejowanie podmiotów zgłaszających udział do takiego postępowania w stosunku do podmiotów, które to postępowanie zainicjowały.

Jeżeli chodzi natomiast o zgłoszenie udziału w postępowaniu przez organizację społeczną to zdaniem RPO, z wyjątkiem przypadku, gdy organizacja społeczna powołuje się na własny interes prawny, kiedy to dotyczą jej wcześniejsze rozważania, jej dopuszczenie do udziału w postępowaniu zależałoby od tego, czy jest to uzasadnione wyraźnymi celami statutowymi oraz od zgodności jej udziału z interesem publicznym.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje.

Przystępując do rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego należy wskazać, że zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów, na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a., może dotyczyć zagadnienia, które wyłoniło się przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej lub - uwzględniając art. 197 § 2 p.p.s.a. - przy rozpoznawaniu zażalenia. Zgodnie z art. 187 § 2 p.p.s.a. uchwała składu siedmiu sędziów NSA jest w danej sprawie wiążąca. Z powyższego wynika, że zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA powinno pozostawać w związku funkcjonalnym z rozstrzygnięciem skargi kasacyjnej lub zażalenia. Powinno ono także pozostawać w ścisłym związku ze stanem faktycznym i prawnym sprawy rozpoznawanej na skutek wniesionej skargi kasacyjnej lub zażalenia. W związku z tym rozstrzygane zagadnienie prawne nie może wykraczać poza granice niezbędne do rozpoznania sprawy (tak w uchwale NSA z 16 lutego 2016 r., sygn. akt I OPS 2/15) oraz musi pozostawać w związku przyczynowym z rozstrzygnięciem sprawy (tak A. Skoczył w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, tom 10, Sądowa kontrola administracji, str. 686 - 688, Warszawa 2014).

Uwzględniając powyższe stwierdzić należy, że przedstawione do rozpoznania składowi siedmiu sędziów zagadnienie prawne zostało sformułowane zbyt szeroko. Ze sformułowania przedstawionego zagadnienia prawnego wynika, że dotyczy ono dopuszczenia na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a. do udziału w postępowaniu sądowym wywołanym skargą na każdą uchwałę rady gminy. Tymczasem postępowanie, w którym zagadnienie prawne przedstawiono, dotyczy dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym wywołanym skargą na uchwałę rady gminy podjętą na podstawie ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, a nadto na uchwałę o określonej treści, mianowicie ustalającej

lokalizację inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących. W związku z tym przedstawione zagadnienie prawne powinno dotyczyć rozpoznawanej sprawy, a więc sprawy wywołanej skargą na uchwałę rady gminy o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących. Zbyt szerokie ujęcie przedstawionego zagadnienia prawnego nie stanowi przeszkody dla udzielenia odpowiedzi, gdyż rzeczywista sprawa, w której zagadnienie prawne zostało przedstawione, zawiera się w szeroko ujętym w przedstawionym zagadnieniu prawnym zakresie spraw. Ewentualna odpowiedź musi jednak zostać ograniczona do sprawy, w której zagadnienie prawne przedstawiono.

Rozważając, czy przedstawione zagadnienie prawne pozostaje w związku funkcjonalnym z rozstrzygnięciem sprawy (rozstrzygnięciem zażaleń) należy mieć na uwadze, że NSA połączył trzy sprawy z zażaleń do łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia, po czym przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów jedno zagadnienie prawne.

Przede wszystkim należy zauważyć, że połączenie spraw z trzech zażaleń do łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia powoduje jedynie to, że NSA rozstrzygając zażalenia wyda jedno postanowienie, ale zawierające trzy rozstrzygnięcia odnoszące się do poszczególnych zażaleń. Przy czym, jeżeli w każdym przypadku rozstrzygnięcie będzie takie samo, będą one mogły być ujęte w jednym zdaniu, np. „oddala zażalenia” albo „uchyla zaskarżone postanowienia”. Będzie też możliwe, w zależności od oceny zasadności każdego z zażaleń, oddalenie jednego lub dwóch zażaleń, a uwzględnienie pozostałych.

Jak się wydaje dopuszczalność przedstawienia składowi siedmiu sędziów jednego zagadnienia prawnego w trzech sprawach połączonych do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia zależy od tego, czy w każdej z połączonych spraw występuje to samo zagadnienie prawne. W związku z tym wskazać należy, że wszystkie zażalenia zostały wniesione od postanowień, którymi odmówiono dopuszczenia do udziału w postępowaniu przed sądem, przy czym wszystkie postanowienia opierały się na art. 33 § 2 p.p.s.a. i w istocie zawierały jednakową argumentację i to niezależnie od tego, że w rzeczywistości nie wszystkie postanowienia dotyczyły takich samych okoliczności faktycznych. Dwa postanowienia (z 11 czerwca 2024 r. oraz z 16 lipca 2024 r.) dotyczyły wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu przed sądem organizacji społecznej, czyli opierały się na art. 33 § 2 in fine p.p.s.a. Jedno postanowienie (z 27 sierpnia 2024 r.) dotyczyło natomiast wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu przed sądem podmiotu, który powoływał się na to, że wynik

postępowanie dotyczy jego interesu prawnego, a więc opierało się na art. 33 § 2 in principio p.p.s.a. Niemniej Sąd pierwszej instancji uznał, że w każdym przypadku, a więc zarówno wtedy, gdy chodzi o wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu podmiotu powołującego się na to, że wynik postępowania dotyczy jego interesu prawnego, jak i wtedy, gdy wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu został złożony przez organizację społeczną, która domaga się dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym w sprawie innej osoby z uwagi na to, że sprawa ta dotyczy zakresu jej statutowej działalności, art. 33 § 2 p.p.s.a. stosuje się jedynie wtedy, gdy postępowanie sądowe zostało wszczęte na skutek skargi na akt organu administracji wydany po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego uregulowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego. W związku z tym Sąd pierwszej instancji w każdym z trzech postanowień odmówił dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym przede wszystkim dlatego, że postępowanie to nie zostało wszczęte na skutek skargi na taki akt organu administracji.

Zaznaczyć jednakże należy, że z uzasadnień wszystkich trzech postanowień wynika, iż okoliczność, że postępowanie sądowe nie zostało wszczęte na skutek skargi na akt organu administracji wydany po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego uregulowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego nie była jedyną przesłanką odmowy dopuszczenia do udziału w postępowaniu. Uzasadnienia zaskarżonych postanowień nie są co prawda zbyt jasne, jednakże dość jednoznacznie wynika z nich, w tym ze stanowiącego podsumowanie prawnej argumentacji przedostatniego ich akapitu o treści „(m)ając zatem na uwadze, że w niniejszej sprawie zaskarżona uchwała nie została podjęta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, jak również zakres jej kontroli dokonywany przez sąd administracyjny, należy uznać, że art. 33 § 2 p.p.s.a. nie daje podstaw do dopuszczenia Stowarzyszenia [w postanowieniu z 28 sierpnia 2024 r. spółki] jako uczestnika postępowania w przedmiotowym postępowaniu sądowym”, że w istocie za każdym razem odmówiono dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym z dwóch powodów. Po pierwsze, dlatego, że „zaskarżona uchwała nie została podjęta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego”; po drugie, z uwagi na „zakres (...) kontroli [zaskarżonej uchwały dokonywanej] przez sąd administracyjny”. Ta druga przesłanka odmowy dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym, jak wynika z uzasadnień zaskarżonych postanowień, zasadza się na tezie, według której fakt, iż stosownie do

art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skargę na uchwałę lub zarządzenie organu gminy może wnieść tylko ten czyjego interes prawny został naruszony, powoduje, że nikt inny niż ten, który taką skargę wniósł i organ administracji, którego działanie zostało zaskarżone, nie może brać udziału w postępowaniu sądowym wywołanym wniesieniem skargi na tej podstawie. Takie stanowisko Sądu wynika też z tego, jakie orzeczenia Sąd pierwszej instancji powołał w tej części uzasadnień zaskarżonych postanowień, która - jak się wydaje - jest poświęcona wyjaśnieniu drugiej przesłanki odmowy dopuszczenia do udziału w postępowaniu. Są to bez wyjątku orzeczenia wydane w sprawach ze skarg na uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w których dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym nie domagała się organizacja społeczna, lecz podmioty powołujące się na to, że wynik postępowania dotyczy ich interesu prawnego. Ta druga przesłanka dotyczy zatem, jak się wydaje, jedynie postanowienia z 28 sierpnia 2024 r.

NSA ograniczył przedstawione zagadnienie prawne do pierwszej przesłanki odmowy dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym, a więc tego, że „zaskarżona uchwała nie została podjęta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego”. Przy czym, jak się wydaje, stanowisko NSA sprowadza się do następującego rozumowania. Z art. 33 § 2 p.p.s.a. wynika, że jedną z przesłanek dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym na podstawie tego przepisu, mającą zastosowanie do wszystkich podmiotów, które z powołanego przepisu chciałyby skorzystać, jest to, że podmiot domagający się dopuszczenia nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez organ administracji w celu wydania zaskarżonego do sądu aktu lub czynności. Postępowanie administracyjne, o którym jest mowa w art. 33 § 2 p.p.s.a., jest rozumiane na dwa sposoby. Po pierwsze, jako jedynie postępowanie administracyjne uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego (wąskie rozumienie); po drugie, jako postępowanie prowadzone przez organ administracji przed podjęciem każdego działania, które w myśl art. 3 § 2 i § 3 p.p.s.a. może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego (szerokie rozumienie). Przyjęcie wąskiego rozumienia pojęcia „postępowanie administracyjne” oznaczać będzie, że art. 33 § 2 p.p.s.a. w ogóle nie ma zastosowania w rozpoznawanej sprawie dotyczącej aktu, który nie został podjęty w postępowaniu uregulowanym w Kodeksie postępowania administracyjnego. Zaskarżone postanowienia, którymi odmówiono dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym, okażą się zatem zgodne z prawem, gdyż brak będzie w ogóle

podstawy prawnej do uwzględnienia żądania dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym.

Z powyższego wynika, że przedstawione zagadnienie prawne w istocie zależy od rozstrzygnięcia innego zagadnienia prawnego niż to, które zostało dosłownie wyrażone w postanowieniu z 15 stycznia 2025 r., mianowicie dotyczącego rozumienia użytego w art. 33 § 2 p.p.s.a. pojęcia „postępowanie administracyjne”. To zaś może wywoływać wątpliwości, czy przedstawione zagadnienie prawne ma funkcjonalny związek z rozstrzygnięciem zażaleń od postanowień, którymi odmówiono dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym organizacji społecznych. Wynika to z tego, że nie jest jasne, czy art. 33 § 2 p.p.s.a. w zakresie, w jakim dotyczy dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym organizacji społecznej występującej w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności, wymaga – jak zakłada to Sąd pierwszej instancji i jak przyjął NSA przedstawiający zagadnienie prawne – spełnienia przesłanki braku udziału we wcześniej prowadzonym postępowaniu administracyjnym.

Kontynuując w tym zakresie rozważania dotyczące związku funkcjonalnego przedstawionego zagadnienia prawnego z rozstrzygnięciem sprawy w zakresie dwóch zażaleń (na postanowienia z 11 czerwca 2024 r. i z 16 lipca 2024 r.) trzeba przedstawić istotne dla rozstrzygnięcia tej kwestii unormowania dotyczące stron i uczestników postępowania przed sądem administracyjnym.

Unormowanie dotyczące stron i uczestników postępowania zawarte jest przede wszystkim w rozdziale 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W jedynych dwóch przepisach tego rozdziału uregulowano po pierwsze, zagadnienie stron postępowania przed sądem administracyjnym (art. 32), po drugie, zagadnienie uczestników tego postępowania (art. 33).

Według art. 32 p.p.s.a. stronami postępowania przed sądem administracyjnym są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi.

W art. 33 § 1 p.p.s.a. uregulowano udział w postępowaniu przed sądem administracyjnym osób, które brały udział w postępowaniu administracyjnym i nie wniosły skargi. Te osoby biorą udział w postępowaniu przed sądem, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy ich interesu prawnego. Do uznania ich za uczestników postępowania nie jest wymagane żadne rozstrzygnięcie sądu. Z przepisem tym związany jest art. 33 § 1b p.p.s.a., który reguluje m.in. sytuację polegającą na tym, że mimo iż wynik postępowania sądowego nie dotyczy interesu prawnego osoby, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, osoba ta żąda dopuszczenia do udziału

w postępowaniu. Wówczas, stosownie do powołanego przepisu, sąd wydaje na posiedzeniu niejawnym postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału. Na postanowienie to służy zażalenie. Uwzględniając te przepisy można powiedzieć, że osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, bierze z mocy prawa także udział w postępowaniu sądowym, jeżeli wynik tego postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jeżeli zaś wynik tego postępowania sądowego nie dotyczy jej interesu prawnego, a ona mimo tego żąda dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym, to sąd wydaje zaskarżalne zażaleniem postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału.

W art. 33 § 1a p.p.s.a. uregulowano szczególny przypadek uznania osób biorących udział w postępowaniu administracyjnym i niewnoszących skargi za uczestników postępowania sądowego odnoszący się do wynikających z przepisów szczególnych uregulowań przewidujących, że strony postępowania przed organem administracji publicznej są zawiadamiane o aktach lub innych czynnościach tego organu przez obwieszczenie lub w inny sposób publicznego ogłaszania. Tego rodzaju osoby biorą udział w postępowaniu sądowym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy ich interesu prawnego oraz pod warunkiem, że przed rozpoczęciem rozprawy złożą wnioszek o przystąpienie do postępowania. Odnosnie do tych osób też stosuje się unormowanie zawarte w art. 33 § 1b p.p.s.a. W art. 33 § 1a p.p.s.a. w odróżnieniu od art. 33 § 1 p.p.s.a. oraz art. 33 § 2 p.p.s.a. nie mówi się o postępowaniu administracyjnym, lecz o postępowaniu przed organem administracji publicznej oraz o postępowaniu bez żadnego dodatkowego określenia.

W art. 33 § 2 p.p.s.a. uregulowano udział w postępowaniu sądowym dwóch kategorii podmiotów: osób, których interesu prawnego ma dotyczyć wynik postępowania oraz organizacji społecznych, które zamierzają wziąć udział w postępowaniu w sprawie innych osób z uwagi na to, że sprawa dotyczy zakresu ich statutowej działalności. Powołany przepis nie jest jasny nie tylko w zakresie użytego w nim pojęcia „postępowanie administracyjne”, ale także w odniesieniu do dwóch innych kwestii, w tym zasygnalizowanej już wątpliwości dotyczącej stosowania sformułowania o niebraniu udziału w postępowaniu administracyjnym także do organizacji społecznych zgłaszających udział w sprawach innych osób.

Po pierwsze, nie jest jasne, czy wynik jakiego postępowania ma dotyczyć interesu prawnego osoby, która zgłasza udział w postępowaniu sądowym. Literalne odczytanie pierwszego zdania tego przepisu sugeruje, że chodzi o wynik postępowania administracyjnego. Zdanie to bowiem brzmi następująco: „Udział w charakterze

uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego". Jednakże zdanie to może być też odczytywane inaczej, gdy uwzględni się jego kontekst, mianowicie to, że znajduje się ono w przepisie dotyczącym udziału w postępowaniu sądowym. Wówczas można przyjąć, że zaimek „tego” nie odnosi się do postępowania administracyjnego, lecz do postępowania sądowego, w którym określona osoba zgłasza udział z uwagi na to, że wynik tego postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego (tak m.in. M. Romańska [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. VI, red. T. Woś, Warszawa 2016, art. 33).

Po drugie, nie jest jasne czy zwrot „nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym” odnosi się także do organizacji społecznej, która zgłasza udział w postępowaniu sądowym na podstawie zdania drugiego art. 33 § 2 p.p.s.a. Wątpliwość w tym zakresie wyrażono w doktrynie prawa (np. J. Zimmermann w glosie do postanowienia NSA z 19 sierpnia 2004 r., sygn. akt OZ 340/04, Orzecznictwo Sądów Polskich zeszyt 4 z 2005 r., poz. 51). Niekiedy wprost stwierdza się, że art. 33 § 2 p.p.s.a. dla organizacji społecznej nie formułuje żadnego innego warunku, jak tylko ten, że sprawa mieści się w zakresie jej statutowej działalności. Wyraźnie mówi się, że „uprawnienie do zgłoszenia udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym będzie przysługiwało [organizacji społecznej] niezależnie od tego, czy brała udział w postępowaniu administracyjnym, czy też nie” (tak W. Chróścielewski w: Strony i uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego, Państwo i Prawo, nr 9 z 2004 r., str. 38 – 39) oraz że „(u)dział organizacji społecznej nie jest determinowany wcześniejszym wzięciem udziału w postępowaniu administracyjnym i samym pojmowaniem tego pojęcia” (tak W. Piątek w glosie do postanowienia NSA z 17 lutego 2016 r., sygn. akt II OZ 1270/15, Państwo i Prawo, nr 11 z 2017 r., str. 135). Można też spotkać się z innym poglądem, mianowicie, że organizacja społeczna, która nie powołuje się na swój własny interes prawny, lecz na zamiar udziału w sprawie innej osoby motywowany tym, że sprawa ta dotyczy zakresu jej statutowej działalności, niezależnie od tego czy brała udział w postępowaniu administracyjnym, może zgłosić udział w postępowaniu sądowym jedynie na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a. Dotyczy to też organizacji społecznej, która brała udział w postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 31 § 1 k.p.a. Taka organizacja społeczna nie jest bowiem objęta zakresem stosowania art. 33 § 1 p.p.s.a., gdyż nie spełnia ona zawartego w tym przepisie warunku polegającego na tym, że wynik postępowania sądowego dotyczy interesu prawnego osoby dopuszczanej z mocy tego przepisu do postępowania

sądowego. (Tak A. Nędzarek w: Znaczenie udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, nr 4 z 2014 r., str. 40, przy czym ten autor tak, czy inaczej opowiada się za wąskim rozumieniem pojęcia „postępowanie administracyjne”, op. cit. str. 41.) Przyjęcie wykładni art. 33 § 2 p.p.s.a. w rozumieniu wynikającym z wyżej przedstawionych poglądów doktryny prawa powodowałoby, że przedstawione zagadnienie prawne nie miałoby funkcjonalnego związku z rozstrzygnięciem zażaleń wniesionych od postanowień z 11 czerwca 2024 r. oraz z 16 lipca 2024 r., gdyż dla ich rozstrzygnięcia nie ma znaczenia to jak należy rozumieć pojęcie „postępowanie administracyjne” skoro organizacja społeczna w sprawie innej osoby, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności, może wziąć udział w postępowaniu sądowym niezależnie od tego, czy brała udział w postępowaniu administracyjnym poprzedzającym działanie organu administracji zaskarżone skargą do sądu administracyjnego. Niemniej, nie rozstrzygając powyższych wątpliwości, zauważyć należy, że nie można abstrahować od praktyki orzeczniczej, której wyrazem są wskazane dwa postanowienia, znajdujące potwierdzenie także w szeregu innych orzeczeń (np. postanowienia NSA z 11 października 2024 r., sygn. akt II OZ 515/24, z 16 lipca 2024 r., sygn. akt II OZ 326/24, z 27 września 2022 r., sygn. akt II OZ 540/22 i II OZ 541/22, z 28 lutego 2018 r., sygn. akt II OZ 176/18, z 12 maja 2016 r., sygn. akt II OZ 451/16), według której kwestia rozumienia pojęcia „postępowanie administracyjne” ma istotne znaczenie także przy rozstrzyganiu o dopuszczaniu do udziału w postępowaniu sądowym organizacji społecznych na podstawie art. 33 § 2 zdanie drugie p.p.s.a.

W związku z tym należy uznać, że rozumienie zawartego w art. 33 § 2 p.p.s.a. pojęcia „postępowanie administracyjne” ma znaczenie dla rozstrzygnięcia wszystkich trzech zażaleń. Tym samym przedstawione zagadnienie prawne, przy czym zawężone do okoliczności sprawy, pozostaje w funkcjonalnym związku z rozstrzygnięciem wszystkich spraw połączonych do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

W końcu został także spełniony warunek przedstawienia na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a. zagadnienia prawnego składowi siedmiu sędziów, polegający na tym, że zagadnienie prawne powinno budzić poważne wątpliwości. Podane przez NSA przykłady z orzecznictwa wskazują na istniejącą w zakresie rozumienia pojęcia „postępowanie administracyjne”, użytego w art. 33 § 2 p.p.s.a., utrzymującą się rozbieżność orzecznictwa, prowadzącą do tego, że w razie przyjęcia jednego z dwóch sposobów rozumienia tego pojęcia, powołany przepis albo w niektórych sprawach

podlegających kognicji sądów administracyjnych w ogóle nie ma zastosowania, albo ma zastosowanie we wszystkich sprawach objętych tą kognicją. Już to wystarcza do uznania, że przedstawione zagadnienie prawne budzi poważne wątpliwości. Nadto NSA wskazał na szereg rozbieżnych poglądów doktryny prawa w zakresie rozumienia wskazanego pojęcia, co pogłębia wątpliwości odnośnie do przedstawionego zagadnienia prawnego.

Uwzględniając powyższe zachodzą podstawy do podjęcia uchwały wyjaśniającej przedstawione zagadnienie prawne. Przy czym dla większej precyzji, wymaganej w związku z tym, że zagadnienie prawne zostało przedstawione w trzech połączonych do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawach, różniących się jednak przez to, że dwie sprawy dotyczą wykładni i zastosowania art. 33 § 2 in fine p.p.s.a., a jedna dotyczy wykładni i zastosowania art. 33 § 2 in principio p.p.s.a., uchwała powinna dotyczyć następującego zagadnienia prawnego: czy art. 33 § 2 p.p.s.a. może być podstawą dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym wywołanym skargą na uchwałę o zezwoleniu na realizację inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących, podjętą na podstawie ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących osoby, która nie brała udziału w postępowaniu poprzedzającym podjęcie tej uchwały, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jak też organizacji społecznej nie powołującej się na własny interes prawny, lecz występującej w sprawie innej osoby, jeżeli sprawa ta dotyczy przedmiotu jej statutowej działalności?

Przystępując do wyjaśnienia znaczenia użytego w art. 33 § 2 p.p.s.a. pojęcia „postępowanie administracyjne” należy zacząć od tego, że takie samo pojęcie zostało użyte także w innych przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: w art. 3 § 2 pkt 2, 4 i 9, w art. 33 § 1, w art. 50 § 1, w art. 54a § 1 i 2, w art. 56, w art. 61 § 2 pkt 1, w art. 119 pkt 3, w art. 125 § 1 pkt 1, w art. 145 § 1 pkt 1 lit. b, w art. 145 § 3 oraz w art. 147 § 2. W przypadku niektórych ze wskazanych przepisów zawężenie użytego w nich pojęcia „postępowanie administracyjne” do postępowania jurysdykcyjnego wynika z kontekstu, w jakim pojęcie to zostało zastosowane, w szczególności z tego, że zostało ono użyte w kontekście zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji lub postanowienia (art. 3 § 2 pkt 2, art. 54a § 1 i 2, art. 61 § 2 pkt 1, art. 119 pkt 3, art. 145 § 1 pkt 1 lit. b oraz art. 145 § 3). O jakie postępowanie administracyjne chodzi wynika także z kontekstu w przypadku art. 18 § 1 pkt 6a p.p.s.a., w którym użyto pojęć „postępowanie administracyjne nadzwyczajne” i „postępowanie administracyjne zwyczajne”. W tym przypadku dodatkowo wynika to z

wykładni historycznej, uwzględniającej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 października 2008 r., sygn. akt SK 6/07. W większości pozostałych z wymienionych przepisów nie można jednoznacznie stwierdzić, o jakie postępowanie administracyjne chodzi. Jednoznacznie jest to natomiast wskazane w art. 3 § 2 pkt 4 i 9 p.p.s.a., z których wynika, że postępowanie administracyjne to postępowanie określone „w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)”. Jest to istotny argument na rzecz tezy, że w pozostałych przypadkach użycia w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi pojęcia „postępowanie administracyjne” nie chodzi jedynie o postępowanie uregulowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Gdyby bowiem takie właśnie było znaczenie tego pojęcia, to ustawodawca w art. 3 § 2 pkt 4 i 9 p.p.s.a. pominąłby wskazanie, że w tych przepisach chodzi o postępowanie administracyjne określone w tym akcie prawnym. Nie przesądza to jednak o tym, czy poprzez pojęcie „postępowanie administracyjne” nie rozumieć postępowania jurysdykcyjnego, czyli postępowania, w którym organ administracji wydaje decyzje i postanowienia. Pewną wskazówką w tym zakresie może być to, że w art. 3 § 2 pkt 4 i 9 p.p.s.a. mowa jest także o postępowaniu określonym w dziale IV ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 111), czyli postępowaniu podatkowym, w którym wydawane są decyzje i postanowienia. Nadto w powołanych przepisach ustawodawca odnosi się także do innych postępowań, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej oraz Kodeksu postępowania administracyjnego. Można więc twierdzić, że gdy ustawodawca ma zamiar wyraźnie określić, że chodzi mu o postępowanie administracyjne rozumiane jako postępowanie jurysdykcyjne to czyni to poprzez odesłanie do Kodeksu postępowania administracyjnego i działu IV Ordynacji podatkowej.

Za szerokim rozumieniem użytego w art. 33 § 2 p.p.s.a. pojęcia „postępowanie administracyjne”, przy czym jako postępowanie prowadzone przez organ administracji w każdej sprawie, w której działanie organu administracji podlega zaskarżeniu skargą do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 i § 3 p.p.s.a., przemawia umieszczenie tego przepisu w dziale II Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zatytułowanym „Strony”, w którym w poszczególnych rozdziałach uregulowano ogólne dla postępowania przed sądami administracyjnymi instytucje procesowe zdolności sądowej, zdolności procesowej, stron, uczestników postępowania i pełnomocników. Z zasady zatem instytucje te powinny odnosić się do wszystkich

spraw rozstrzyganych w tym postępowaniu, zaś szczególne rozwiązania w odniesieniu do poszczególnych kategorii spraw powinny być wyrażone wyraźnie.

Za szerokim rozumieniem wskazanego pojęcia przemawia też przede wszystkim to, że ograniczenie jego rozumienia do wąskiego znaczenia, jako postępowania administracyjnego uregulowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego, a nawet trochę szerszego, jako postępowania jurysdykcyjnego, może prowadzić do skutków, których nie sposób zaakceptować z uwagi na ich sprzeczność z kardynalnym prawem do obrony. Gdyby użyte w art. 33 § 2 p.p.s.a. pojęcie „postępowanie administracyjne” rozumieć wąsko, to tak samo, z uwagi na zasadę konsekwencji terminologicznej w granicach jednego aktu prawnego, należałoby rozumieć takie samo pojęcie użyte w art. 33 § 1 p.p.s.a. Wówczas w takim postępowaniu sądowym, w jakim przedstawiono zagadnienie prawne, a więc dotyczącym uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących, podjętej na podstawie ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, nie byłoby w razie wniesienia skargi przez podmiot kwestionujący zgodność z prawem takiej uchwały podstawy prawnej dla udziału inwestora. Podstawą dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym inwestora nie mógłby być art. 33 § 1 p.p.s.a., gdyż inwestor co prawda brał udział w postępowaniu przed organem administracji, który podjął zaskarżoną uchwałę, ale to postępowanie z uwagi na wyraźne brzmienie art. 14 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących nie jest ani postępowaniem regulowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, ani postępowaniem jurysdykcyjnym. Inwestor nie mógłby zatem bronić uzyskanej własnym staraniem i przy niewątpliwie dużych nakładach uchwały przyznającej mu konkretne uprawnienia. Wystarczy wskazać, że co prawda uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich, jednakże wiąże organ administracji wydający pozwolenie na budowę (art. 25 ust. 1 i 2 powołanej ustawy). Należy też podkreślić, że inwestor niewątpliwie bierze udział w postępowaniu przed radą gminy, a więc organem administracji, który podejmuje uchwałę podlegającą na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. kognicji sądu administracyjnego (wbrew temu, co stwierdził Sąd pierwszej instancji uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nie jest aktem prawa miejscowego). To że inwestor bierze udział w szczególnym postępowaniu przed radą gminy wynika z regulacji art. 7 i art. 15 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Zgodnie z tymi

przepisami inwestor musi wystąpić do rady gminy za pośrednictwem organu wykonawczego gminy z wnioskiem o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (art. 7 ust. 1). Wniosek ten musi odpowiadać określonym wymogom i muszą być do niego dołączone odpowiednie załączniki (art. 7 ust. 7 i 8). Ewentualne braki wniosku mogą być usuwane w trybie określonym w art. 7 ust. 9, zaś nieusunięcie braków może spowodować pozostawienie wniosku bez rozpoznania. Postępowanie w sprawie podjęcia uchwały powinno trwać nie dłużej niż 60 dni od złożenia wniosku, zaś w razie niedotrzymania tego terminu przewodniczący rady jest zobowiązany o tym powiadomić inwestora, podając powody opóźnienia oraz wskazując nowy termin podjęcia uchwały, nie dłuższy jednak niż 30 dni od dnia upływu zasadniczego terminu 60 dni. W toku postępowania wniosek jest podawany do publicznej wiadomości, a organ administracji przyjmuje co do tego wniosku uwagi, umożliwia uprawnionym podmiotom wyrażenie opinii i występuje do określonych podmiotów o uzgodnienie wniosku (art. 7 ust. 10 - 12 i 14). Wskazane opinie i stanowiska podmiotów uzgadniających są doręczane inwestorowi do wiadomości (art. 7 ust. 13 i 14). Inwestor może w toku postępowania zmienić wniosek (art. 7 ust. 16). Uchwała w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, niezależnie od jej treści, jest doręczana inwestorowi, który może od niej wnieść w terminie 30 dni skargę do sądu administracyjnego (art. 7 ust. 18 oraz art. 15).

Doprowadzenie poprzez przyjęcie określonego sposobu rozumienia pojęcia „postępowanie administracyjne” do tego, że podmiot, który w postępowaniu przed organem administracji uzyskał konkretne uprawnienie, nie może tego uprawnienia bronić przed sądem administracyjnym w razie wniesienia skargi przez podmiot trzeci budzi poważne wątpliwości. Takie wątpliwości miał też Sąd pierwszej instancji, który uznał, że [REDAKTOWANE] Sp. z o.o. we Wrocławiu, jest uczestnikiem postępowania z mocy ustawy, a więc na podstawie art. 33 § 1 p.p.s.a. Oczywiście uznanie to nie miało wyrazu w żadnym orzeczeniu, lecz przejawiało się w traktowaniu tego podmiotu, jak uczestnika postępowania na prawach strony. Tym samym Sąd pierwszej instancji popadł w sprzeczność, gdyż z jednej strony w trzech postanowieniach uznał, że pojęcie „postępowanie administracyjne” nie dotyczy postępowania poprzedzającego podjęcie zaskarżonej uchwały, a z drugiej strony na podstawie art. 33 § 1 p.p.s.a., w którym jest też mowa o postępowaniu administracyjnym, dopuścił do udziału w postępowaniu sądowym osobę, która brała udział w postępowaniu poprzedzającym podjęcie zaskarżonej uchwały.

Ten przykład, zaczerpnięty ze sprawy, w której przedstawiono zagadnienie prawne, pokazuje, że przy występujących co do rozumienia pojęcia „postępowanie

administracyjne” wątpliwościach więcej przemawia za tym, aby rozumieć je jako postępowanie prowadzone przez organ administracji w każdej sprawie, w której działanie organu administracji podlega zaskarżeniu skargą do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 i § 3 p.p.s.a. Podobnych postępowań, nie będących postępowaniami prowadzonymi na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ale jednocześnie cechujących się udziałem określonych podmiotów, będących niekiedy jedynie legitymowanymi podmiotami do zainicjowania ich wszczęcia, może być więcej.

Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących jest ustawą czasową i według aktualnego brzmienia jej art. 59 ma obowiązywać do 1 lipca 2026 r. Jednakże w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.) przewidziano możliwość uchwalenia szczególnej formy planu miejscowego, mianowicie zintegrowanego planu inwestycyjnego (art. 37ea - art. 37eg), który jest uchwalany w postępowaniu inicjowanym przez inwestora lub inwestorów i powiązany z możliwością zawarcia umowy urbanistycznej przewidującej m.in. możliwość poniesienia przez inwestora całości kosztów uchwalenia planu miejscowego. Taki zintegrowany plan inwestycyjny z całą pewnością nie jest uchwalany w postępowaniu administracyjnym rozumianym, jako postępowanie administracyjne uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego lub jako postępowanie jurysdykcyjne. Jednocześnie niewątpliwie ma do niego zastosowanie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co powoduje, że może być zaskarżany przez każdego, którego interes prawny lub uprawnienie plan ten będzie naruszał. Nie sposób sobie wyobrazić, aby po zaskarżeniu takiego planu przez inny podmiot niż inwestor, tenże inwestor na skutek wąskiego rozumienia pojęcia „postępowanie administracyjne” nie mógłby wziąć udziału w postępowaniu sądowym ani na podstawie art. 33 § 1 p.p.s.a., ani na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a.

Na potrzebę wykładni art. 33 § 2 p.p.s.a. w sposób dający możliwość ochrony interesu prawnego w postępowaniu sądowym podmiotu, który nie brał udziału w postępowaniu poprzedzającym podjęcie zaskarżonego aktu, gdy akt ten został zaskarżony do sądu administracyjnego przez inny podmiot, zwrócono uwagę w postanowieniu NSA z 15 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OZ 228/15. Postanowieniem tym uchylono postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego, którym w oparciu o wąskie rozumienie pojęcia „postępowanie administracyjne” odmówiono dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym wszczętym na skutek skargi na akt prawa

miejscowego z zakresu gospodarowania odpadami podmiotu powołującego się na to, że postępowanie sądowe dotyczy jego interesu prawnego, i dopuszczono ten podmiot do postępowania sądowego. W efekcie tego postanowienia NSA rozpoznał skargę kasacyjną dopuszczonego do postępowania sądowego podmiotu i uchylił wyrok sądu pierwszej instancji, którym stwierdzono w części nieważność zaskarżonej uchwały, oddalając jednocześnie skargę. Ta sprawa jest przykładem tego, że szerokie rozumienie pojęcia „postępowanie administracyjne” przyczyniło się do uchylenia niezgodnego z prawem wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zauważyć należy, że przyjęta w tym postanowieniu wykładnia art. 33 § 2 p.p.s.a. jest zgodna z postulatem doktryny prawa, aby wykładnia tego przepisu prawa zmierzała w kierunku umożliwienia udziału jak najszerszego grona podmiotów w postępowaniu sądowym w celu zapewnienia im możliwości zaprezentowania własnych racji co do oceny legalności zaskarżonego przejawu działania administracji publicznej (tak W. Piątek w głosie do postanowienia NSA z 17 lutego 2016 r., sygn. akt II OZ 1270/15, Państwo i Prawo, nr 11 z 2017 r., str. 137).

Faktem jest, że szerokie rozumienie pojęcia „postępowanie administracyjne” spowoduje ułatwienie dostępu do wszystkich postępowań prowadzonych przed sądem administracyjnym obu kategoriom podmiotów objętych zakresem regulacji art. 33 § 2 p.p.s.a., co może mieć negatywny wpływ na sprawność postępowań oraz wywoływać wątpliwości z uwagi na ochronę praw innych osób biorących udział w tych postępowaniach. Szerokie rozumienie wskazanego pojęcia nie oznacza jednak, że dostęp do postępowań sądowych dla tych podmiotów nie będzie niczym ograniczony. W celu dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym osoba, o której mowa w pierwszym zdaniu art. 33 § 2 p.p.s.a., musi wykazać, że wynik postępowania przed sądem dotyczy jej interesu prawnego. Z kolei organizacja społeczna, o której mowa w drugiej części powołanego przepisu, musi wykazać, że sprawa, w której zgłasza udział, dotyczy zakresu jej statutowej działalności, a nadto, że udział ten służy zapewnieniu kontroli społecznej postępowania sądowego. Warunek w postaci zapewnienia społecznej kontroli postępowania sądowego nie wynika wprost z art. 33 § 2 p.p.s.a., jednakże jest przyjmowany w orzecznictwie NSA, czego wyrazem jest przede wszystkim postanowienie składu siedmiu sędziów NSA z 28 września 2009 r., sygn. akt II GZ 55/09, a nadto m.in. postanowienia NSA z 25 listopada 2024 r., sygn. akt II OSK 686/22, z 19 listopada 2024 r., sygn. akt II OSK 411/22, z 17 lipca 2024 r., sygn. akt II OSK 1406/23, z 18 lipca 2023 r., sygn. akt III OZ 353/23, z 13 czerwca 2023 r., sygn. akt III OZ 270/23, z 31 stycznia 2023 r., sygn. akt II GSK 115/22 oraz z 25 stycznia

2022 r., sygn. akt II OSK 1642/19, w których powołując się na to postanowienie odmówiono dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu sądowym lub zaakceptowano takie rozstrzygnięcie wojewódzkiego sądu administracyjnego. Dodać można, że w powołanym postanowieniu NSA wydanym w poszerzonym składzie zwrócono uwagę na to, że „udział organizacji społecznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie może służyć realizacji partykularnych interesów władz organizacji lub jej członków”.

Istotną wskazówką dla oceny możliwości dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej może być dodany do Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawą z dnia 12 września 2025 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 1427) art. 106 § 3a, zgodnie z którym sąd może z urzędu zwrócić się do organizacji społecznej o przedstawienie sądowi istotnego dla sprawy poglądu, jeżeli uzna to za przydatne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje to nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Sądy administracyjne dysponują zatem instrumentem, który pozwala zapoznać się ze stanowiskiem organizacji społecznej bez konieczności dopuszczania jej do udziału w postępowaniu. Pozwala to na wyważenie takich wartości, jak z jednej strony szerszy udział poprzez organizacje społeczne społeczeństwa w postępowaniach przed sądami administracyjnymi i z drugiej strony prawo skarżącego do rozpoznania jego sprawy bez zbędnej zwłoki.

W końcu zauważyć należy, że ograniczenia w zakresie dopuszczenia do postępowania sądowego osób powołujących się za swój interes prawny, jak i organizacji społecznych występujących w sprawach innych osób mogą wynikać ze szczególnego charakteru niektórych spraw rozpoznawanych przed sądem administracyjnym. Tytułem przykładu takiego podejścia do wykładni i stosowania art. 33 § 2 p.p.s.a. można wskazać na następujące orzeczenia.

Postanowieniem z 27 maja 2020 r., sygn. akt I FSK 128/20, NSA odmówił dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym w sprawie dotyczącej podatku od towarów i usług organizacji społecznej, gdyż podatnik będący stroną tego postępowania nie wyraził na to zgody. NSA powołał się przy tym na art. 133a § 1 Ordynacji podatkowej, z którego wynika, że udział organizacji społecznej w postępowaniu podatkowym w sprawie dotyczącej innej osoby wymaga jej zgody. Nadto NSA uwzględnił potrzebę ochrony tajemnicy skarbowej.

W postanowieniach z 19 października 2021 r., sygn. akt II OZ 668/21, z 13 października 2020 r., sygn. akt II OZ 769/20, z 23 listopada 2022 r., sygn. akt II OZ

649/22 oraz z 6 października 2016 r., sygn. akt II OZ 1029/16, NSA przyjął, że art. 33 § 2 p.p.s.a. nie stanowi podstawy prawnej dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym ze skargi gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze oraz ze skargi organu nadzoru na uchwałę lub zarządzenie organu gminy.

Mając to wszystko na uwadze więcej przemawia za tym, że występujące w art. 33 § 2 p.p.s.a. pojęcie „postępowanie administracyjne” trzeba rozumieć, jako postępowanie prowadzone przez organ administracji w każdej sprawie, w której działanie organu administracji podlega zaskarżeniu skargą do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 i § 3 p.p.s.a. Tym samym powołany przepis może być podstawą dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym wywołanym skargą na uchwałę o zezwoleniu na realizację inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących, podjętą na podstawie ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, osoby, która nie brała udziału w postępowaniu poprzedzającym podjęcie tej uchwały, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jak też organizacji społecznej nie powołującej się na własny interes prawny, lecz zgłaszającej udział w sprawie innej osoby, jeżeli sprawa ta dotyczy przedmiotu jej statutowej działalności.

Dochodząc do takiej konkluzji powiększony skład NSA miał na uwadze także stanowiska przedstawione przez RPO oraz prokuratora Prokuratury Krajowej.

Jeżeli chodzi o stanowisko RPO zauważyć należy, że jest ono zbieżne z zasadniczym kierunkiem wykładni przyjętej przez powiększony skład NSA, gdyż opowiada się za szerokim rozumieniem pojęcia „postępowanie administracyjne”. Jednakże mimo tego RPO zaproponował w pewnym zakresie inne rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego, które w ocenie powiększonego składu NSA wykracza poza wskazany wcześniej zakres możliwej odpowiedzi. W szczególności należy pokreślić, że z przedstawionego zagadnienia prawnego, w tym także z jego uzasadnienia, nie wynika, aby zagadnienie to sprowadzało się w istocie także do wyjaśnienia, czy rozstrzygając o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu wszczętym na skutek skargi wniesionej na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym podmiotu, który powołuje się na swój interes prawny, można przyjąć, iż taki podmiot jest zobowiązany do wykazania nie tylko, jak by literalnie wynikało z art. 33 § 2 in fine p.p.s.a., że postępowanie dotyczy jego interesu prawnego, lecz, że jego interes prawny został naruszony. Jeszcze raz należy podkreślić, że w ocenie NSA w powiększonym składzie rozstrzygane zagadnienie prawne w istocie dotyczy sposobu rozumienia

użytego w powołanym przepisie zwrotu „postępowanie administracyjne” i wynikających z tego konsekwencji w zakresie stosowania art. 33 § 2 p.p.s.a.

Z kolei jeżeli chodzi o stanowisko prokuratora Prokuratury Krajowej to wystarczy zauważyć, że NSA w powiększonym składzie przede wszystkim właśnie z zasady konsekwencji terminologicznej wywodzi swoje stanowisko o szerokim rozumieniu pojęcia „postępowanie administracyjne”, przy czym chodzi o porównanie sformułowania art. 33 § 2 p.p.s.a. z art. 3 § 2 pkt 4 i 9 p.p.s.a. Nadto NSA nie uznaje, aby występowały przesłanki do odrzucenia wyników w ten sposób przyjętej wykładni prawa.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 oraz art. 264 § 1 p.p.s.a., podjął uchwałę jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Monika Ciura
starszy inspektor sądowy