

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ANNA OSTROWSKA  
ostrowska@poczta.umcs.lublin.pl  
ORCID: 0000-0003-0058-5814

## Ograniczenia podmiotowe w procedurze sądowej kontroli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kontekście ochrony własności nieruchomości – wybrane zagadnienia

---

Subjective Limitations in the Judicial Control Procedure of the Local Spatial  
Development Plan in the Context of Property Protection – Selected Issues

Mechanizm uruchamiania i przebieg kontroli sądownoadministracyjnej jest zróżnicowany i każdorazowo zależy od formy działania administracji, która tej kontroli podlega. Konstytucja RP nie wprowadza żadnych podmiotowych ograniczeń prawa do sądu (przysługuje ono „każdemu”), ale samo przez się nie prowadzi to do konstatacji, że jest to odrębne prawo podmiotowe, za pomocą którego można dochodzić wszelkich innych praw, a jego uruchomienie nie wymaga istnienia po stronie jednostki jakiegokolwiek interesu prawnego<sup>1</sup>. Dla ustalenia zakresu podmiotowego prawa do sądu należy każdorazowo powiązać konstytucyjne sformułowanie „każdemu” ze sformułowaniem „sprawa”. W ten sposób prawo do sądu przysługuje każdemu w jego własnej sprawie, co oznacza, że dla przyznania jednostce ochrony sądownoadministracyjnej konieczne jest zaistnienie związku pomiędzy sytuacją jednostki a normą prawa materialnego. Na tle sądowej kontroli uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej również: planu miejscowego), który w imię ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju ogranicza prawo własności nieruchomości, kluczowym zagadnie-

---

<sup>1</sup> J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2, s. 313.

niem jest prawo właściciela nieruchomości<sup>2</sup> do ochrony jego interesów poprzez uruchomienie tej kontroli bądź do wzięcia udziału w postępowaniu sądowym, wszczętym z inicjatywy innego podmiotu.

Kwestię legitymacji skargowej właściciela nieruchomości w tych sprawach reguluje art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>3</sup>, którego treść od lat budzi wątpliwości interpretacyjne, powstałe na tle użytego w tym przepisie sformułowania: „każdy, czyj interes prawny bądź uprawnienie zostały naruszone uchwałą”. Zagadnienie to, będące przedmiotem licznych analiz doktrynalnych i orzeczniczych, poruszyłam w artykule pt. *Model sądowo-administracyjnej kontroli uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego w kontekście niskiego pokrycia terytorium Polski miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego*<sup>4</sup>. Znacznie mniej uwagi poświęca się w doktrynie zagadnieniu dopuszczalności udziału uczestników na prawach strony w postępowaniach w sprawie skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego<sup>5</sup>. Jest ono wycinkiem szerszego problemu ochrony interesu prawnego w postępowaniu sądowo-administracyjnym w sprawach ze skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego.

Zarzewie doktrynalnego i orzeczniczego sporu w tym zakresie stanowi treść art. 33 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>6</sup>. W myśl § 1 tego przepisu osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony. Z kolei zgodnie z § 2 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.

W doktrynie prawa zdecydowaną przewagę zyskał pogląd, zgodnie z którym ostatni z powołanych przepisów stanowi podstawę dopuszczenia uczestników do udziału w postępowaniu sądowym ze skargi na plan miejscowy. Orzecznictwo natomiast opowiada się – aczkolwiek niejednogłośnie – przeciwko dopuszczeniu

<sup>2</sup> Przyjęte w niniejszym opracowaniu pojęcie właściciela nieruchomości obejmuje podmiot, którego nieruchomości została objęta planem miejscowym oraz podmiot, którego nieruchomości nie jest wprawdzie objęta planem, ale ustalenia planu mogą na nią oddziaływać.

<sup>3</sup> Dz.U. 2019, poz. 506 ze zm., dalej: u.s.g.

<sup>4</sup> A. Ostrowska, *Model sądowo-administracyjnej kontroli uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego w kontekście niskiego pokrycia terytorium Polski miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu. Próba rozwiązania problemu*, red. T. Mądry, E. Topolnicka, Poznań 2017, s. 43–72.

<sup>5</sup> Problem ten już zasygnalizowałam (*ibidem*), lecz – z uwagi na ograniczone ramy artykułu – bez pogłębionej analizy.

<sup>6</sup> Dz.U. 2019, poz. 2325 ze zm., zwana dalej: p.p.s.a.

do udziału w tym postępowaniu jakiegokolwiek podmiotu poza skarżącym i organem gminy.

Próbie rozstrzygnięcia tego dylematu należy poprzedzić ogólnym przedstawieniem pozycji procesowej uczestnika postępowania sądownoadministracyjnego. Niewprawnemu w prawniczym rzemiośle adresatowi art. 33 § 1 i 2 p.p.s.a. wydawać by się mogło, że przepisy te wyróżniają dwie grupy uczestników: 1) uczestników na prawach strony (§ 1) oraz 2) pozostałych uczestników (§ 2)<sup>7</sup>. Dla czystości konstrukcji i pewności obrotu prawnego należałoby jednak zrezygnować z tego rozróżnienia, ponieważ wprowadza ono w błąd co do statusu prawnego uczestnika postępowania, sugerując, że uczestnicy należący do pierwszej kategorii są w jakiś sposób uprzywilejowani względem uczestników należących do drugiej kategorii (innymi słowy, uczestnicy z § 2 mają mniej praw niż uczestnicy na prawach strony). Oczywiście taki wniosek jest błędny. Ustawodawca w § 2 dokonał pewnego skrótu myślowego, z którym nie należy łączyć żadnych skutków prawnych. Jakiegokolwiek wątpliwości w tym zakresie eliminuje art. 12 p.p.s.a., który stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o stronie, rozumie się przez to również uczestnika postępowania.

W istocie ustawodawca rozróżnia dwie grupy uczestników: 1) uczestnicy z mocy prawa (art. 33 § 1 i 1a p.p.s.a.) oraz 2) uczestnicy dopuszczeni do udziału w postępowaniu przez sąd (art. 33 § 2 p.p.s.a.). Zakres praw i obowiązków obu kategorii uczestników w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest zatem taki sam. Różnica tkwi jedynie w sposobie dopuszczenia ich do tego postępowania.

Należy jeszcze wyjaśnić, że jakkolwiek z treści art. 12 p.p.s.a. wynika, że pozycja prawna (a więc zakres praw i obowiązków uczestnika postępowania sądownoadministracyjnego) jest taka sama, jak pozostałych stron postępowania, czyli skarżącego i skarżonego organu administracji, to trzeba wziąć pod uwagę, że przepis ten jest regulacją ogólną, którą należy wyklądać w związku z pozostałymi przepisami ustawy, wiążącymi określone uprawnienia procesowe z konkretnym podmiotem postępowania. Generalnie rzecz ujmując, jedynie skarżący jest dysponentem skargi, a co za tym idzie tylko skarżący jest upoważniony do jej cofnięcia (art. 60 p.p.s.a.). Niekiedy ustawodawca wprost używa w przepisie sformułowania „skarżący” bądź „organ”, co również zawęża podmiotowy zakres stosowania niektórych instytucji postępowania sądowego. Przykładowo tylko skarżący bądź organ, którego działanie (bezczyność, przewlekłe prowadzenie postępowania) zostało zaskarżone, mogą złożyć wniosek o przeprowadzenie postępowania me-

---

<sup>7</sup> J.P. Tarno, *Komentarz do art. 33*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2011; M. Niezgódka-Medek, *Komentarz do art. 33*, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2019. Autorzy zaznaczają jednak, że pomiędzy tymi uczestnikami nie ma różnicy, jeżeli chodzi o zakres ich praw i obowiązków, różnica tkwi natomiast w sposobie dopuszczenia ich do udziału w postępowaniu.

diacyjnego w sprawie (art. 115 § 1 p.p.s.a.). Ponadto tylko skarżącemu przysługuje od organu zwrot kosztów postępowania w sytuacjach określonych w art. 200 i 201 p.p.s.a. Rolą normy zawartej w art. 12 p.p.s.a. jest zatem stworzenie domniemania, według którego jeżeli w danym przepisie jest mowa o prawach i obowiązkach stron postępowania, to są to także prawa i obowiązki uczestników, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Podstawowym obowiązkiem sądu jest ochrona praw uczestników postępowania, polegająca: na zawiadamianiu ich na piśmie o jawnych posiedzeniach (art. 91 § 2 p.p.s.a.), doręczaniu im z urzędu odpisów składanych w postępowaniu pism procesowych, a także postanowień wydanych na posiedzeniu niejawnym (art. 163 § 2 p.p.s.a.); na odraczaniu rozprawy, jeśli nie zostali o niej zawiadomieni (art. 109 i 110 p.p.s.a.); na udzielaniu niezbędnych pouczeń co do czynności procesowych i skutków ich zaniedbań, jeżeli występują w sprawie bez profesjonalnego pełnomocnika (art. 6 p.p.s.a.), w tym na pouczeniu co do sposobu i terminu wnoszenia środka odwoławczego (art. 140 p.p.s.a.). Uchybienia sądu w tym zakresie mogą stanowić przesłankę stwierdzenia nieważności postępowania, jeśli doprowadziły do pozbawienia uczestnika możliwości obrony jego praw (art. 183 § 2 pkt 5, art. 271 pkt 2 w zw. z art. 12 p.p.s.a.). Uczestnikowi postępowania, tak jak stronie, należy doręczyć z urzędu odpis sentencji wyroku o charakterze kasacyjnym wraz z uzasadnieniem albo – na jego wniosek – odpis sentencji wyroku oddalającego skargę wraz z uzasadnieniem (art. 141 § 1 i 2 p.p.s.a.). Uchybienie sądu w tym zakresie prowadzi do tego, że orzeczenie kończące postępowanie się nie uprawomocni. W myśl art. 168 § 1 p.p.s.a. orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy, tj. wówczas, gdy każda ze stron postępowania wyczerpała tryb odwoławczy albo gdy dla każdej z nich minął termin wniesienia środka odwoławczego. Jeżeli uczestnikowi postępowania nie doręczono odpisu orzeczenia kończącego postępowanie z uzasadnieniem, termin do wniesienia przez niego środka zaskarżenia nie zaczął biec, a zatem orzeczenie to nie mogło się uprawomocnić.

Z uwagi na tak dalece idące konsekwencje prawne ustawodawca powinien uczynić reguły dopuszczania w sprawie określonych podmiotów jako uczestników postępowania sądowego jak najbardziej czytelnymi i jednoznacznymi, tak by zarówno przedstawiciele doktryny, jak i praktyki orzeczniczej mogli w tym względzie wypracować spójne, zgodne stanowisko.

Ten postulat, jak wyżej podniesiono, nie został jak dotąd zrealizowany na gruncie problematyki dopuszczenia uczestnika na prawach strony do udziału w postępowaniu sądowym ze skargi na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego. Jedną z takich uchwał jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Większość doktryny wychodzi z założenia, że nie ma przeszkód prawnych, by w tego rodzaju sprawach dopuszczać określone podmioty do udziału w postępowaniu sądowym w charakterze uczestników.

Argumentacja tego poglądu osadzona jest na dwóch filarach. Pierwszym z nich jest szeroka wykładnia użytego w art. 33 § 1 i 2 p.p.s.a. pojęcia „postępowanie administracyjne”, a drugim – jedno z podstawowych praw człowieka i obywatela w państwie demokratycznym, tj. prawo do sądu.

Według M. Romańskiej:

[...] w § 1 art. 33 ustawodawca powiązał przesłanki uzyskania statusu uczestnika postępowania sądownoadministracyjnego z mocy prawa ze statusem, jaki konkretny podmiot miał w uprzednio prowadzonym postępowaniu administracyjnym. Przepis ten zatem nie znajdzie zastosowania w takich sytuacjach, gdy przedmiotem zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest akt bądź czynność podjęta poza postępowaniem administracyjnym, a przede wszystkim przepis prawa miejscowego lub uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego<sup>8</sup>.

Autorka stoi na stanowisku, że w postępowaniach przed sądami administracyjnymi dotyczących uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego status uczestnika można uzyskać wyłącznie według reguł oznaczonych w § 2 art. 33, po wykazaniu, że wynik postępowania dotyczy interesu prawnego podmiotu, który chce w nim brać udział na prawach strony<sup>9</sup>. Jak stwierdził W. Chróścielewski:

[...] do kategorii uczestników postępowania, o których mowa w art. 33 § 2 p.p.s.a., należeć będzie osoba, która [...] nie brała udziału w szeroko rozumianym postępowaniu administracyjnym – postępowaniu przed właściwym organem administracji publicznej, a w konsekwencji nie złożyła także skargi na uchwałę lub zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego, ale wynik tego postępowania dotyczył jej interesu prawnego<sup>10</sup>.

Za szerokim ujęciem „postępowania administracyjnego” jako postępowania przed organem administracji publicznej opowiedzieli się też J. Drachal, J. Jagielski i M. Cherka, którzy jako kryterium uznania postępowania za administracyjne w rozumieniu art. 33 p.p.s.a. przyjęli zakres przedmiotowy kontroli sądownoadministracyjnej (kryterium poddania danej procedury kontroli sądownoadministracyjnej)<sup>11</sup>.

Analogiczny pogląd wyraził J.P. Tarno, którego zdaniem art. 33 § 2 p.p.s.a. odnosi się zarówno do osoby, która została pominięta w postępowaniu administracyjnym jako strona, mimo że postępowanie dotyczyło jej interesu prawnego lub obowiązku, i albo nie chciała złożyć wniosku o wznowienie postępowania

<sup>8</sup> M. Romańska, *Komentarz do art. 33*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, LEX/el. 2016, teza 2.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 9, s. 38; idem, *Przedmiotowy i podmiotowy zakres ochrony udzielanej przez sądy administracyjne*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2006, s. 81.

<sup>11</sup> J. Drachal, J. Jagielski, M. Cherka, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. J. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 243.

administracyjnego w oparciu o art. 145 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>12</sup>, albo bezskutecznie minął jej termin do wystąpienia z takim wnioskiem określony w art. 148 § 2 k.p.a., jak i do osoby, która nie brała udziału w szeroko rozumianym postępowaniu administracyjnym – postępowaniu przed właściwym organem administracji publicznej, a w konsekwencji nie złożyła skargi na uchwałę lub zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego, ale wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego<sup>13</sup>. W publikacji z 2006 r. J.P. Tarno wprawdzie opowiedział się za szerokim rozumieniem określenia „postępowanie administracyjne”, ale jednocześnie zastrzegł, że rozszerzenie tego pojęcia obejmuje „klasyczne” postępowania administracyjne, nie zaś np. postępowania, w ramach których następuje wydanie aktu prawa miejscowego<sup>14</sup>.

Zwolennikami dopuszczenia uczestników do udziału w postępowaniu sądowym ze skargi na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego są również M. Karciarz i M. Kielbus<sup>15</sup>, którzy swoje stanowisko w tej kwestii poparli bogatą argumentacją opartą na analizie poglądów doktryny i orzecznictwa. Wprawdzie wywody tych autorów dotyczą postępowania sądowego ze skargi na uchwałę sejmiku województwa w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, określającą regionalne instalacje do przetwarzania odpadów (RIPOK), podejmowaną na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>16</sup>, ale są one na tyle uniwersalne, że można je z powodzeniem odnieść do wszelkich uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym do planów miejscowych.

Swój wywód M. Karciarz i M. Kielbus poprzedzili przytoczeniem drugiego z poglądów, dominującego w orzecznictwie sądowym, według którego w sprawach ze skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym na akty planowania przestrzennego, nie mogą brać udziału uczestnicy. Punktem wyjścia dla tej koncepcji jest językowa wykładnia art. 33 § 2 p.p.s.a. oraz wąska koncepcja użytego w tym przepisie pojęcia „postępowanie administracyjne”. W powołanych orzeczeniach sądy uznały, że dopuszczenie danego podmiotu w charakterze uczestnika postępowania może mieć miejsce wyłącznie w tym postępowaniu sądowym, które w wyniku złożenia skargi staje się niejako „na-

<sup>12</sup> Dz.U. 2020, poz. 256 ze zm., dalej: k.p.a.

<sup>13</sup> J.P. Tarno, *Komentarz do art. 33*. Tak również: H. Knysiak-Molczyk, *Legitymacja do wniesienia skargi kasacyjnej. Podmioty uprawnione do wniesienia skargi kasacyjnej*, [w:] *Skarga kasacyjna w postępowaniu sędowoadministracyjnym*, LEX/el. 2010; M. Niezgódka-Medek, *op. cit.*

<sup>14</sup> J.P. Tarno, *Podmioty postępowania sędowoadministracyjnego*, [w:] J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sędowa kontrola administracji*, Warszawa 2006, s. 113.

<sup>15</sup> M. Karciarz, M. Kielbus, *Pozycja uczestnika postępowania sędowoadministracyjnego w sprawie statusu RIPOK*, „Przełęcz Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 2, s. 97–118.

<sup>16</sup> Dz.U. 2019, poz. 701 ze zm.

stępstwem” postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 1. Jedynie do tak ujętego postępowania administracyjnego odwołuje się art. 33 § 2 p.p.s.a., statuujący przesłanki dopuszczenia uczestnika do udziału w postępowaniu sądowym<sup>17</sup>. Skoro postępowanie w sprawie uchwalenia lub zmiany planu miejscowego jest odrębnym postępowaniem, którego przebieg regulują przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i do którego nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, to nie ma podstaw do dopuszczenia uczestników do udziału w sprawie ze skargi na ten akt<sup>18</sup>.

Temu twierdzeniu M. Karciarz i M. Kielbus przeciwstawili następujące argumenty. Po pierwsze, ich zdaniem w Kodeksie postępowania administracyjnego brak jest definicji „postępowania administracyjnego”.

Po drugie, wiązanie określenia „postępowanie administracyjne” jedynie z postępowaniem uregulowanym w kodeksie nie uwzględnia wielości i różnorodności prawnych form działania administracji, objętych kognicją sądu administracyjnego (art. 3 § 2 p.p.s.a.), a także pomija postępowanie podatkowe regulowane ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>19</sup>, postępowania uregulowane przepisami szczególnymi względem k.p.a. oraz postępowania egzekucyjne kończone postanowieniami, od których przysługuje zażalenie.

Po trzecie, odmowa dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym w charakterze uczestnika, będąca konsekwencją wąskiego ujęcia „postępowania administracyjnego”, stoi w rażącej sprzeczności z konstytucyjnie gwarantowanym prawem do sądu oraz zasadą demokratycznego państwa prawa<sup>20</sup>.

Podzielam spostrzeżenie M. Karciarza i M. Kielbusa, że ograniczenie dyspozycji art. 33 § 2 p.p.s.a. do „postępowania uregulowanych w k.p.a.” oznacza znaczące ograniczenie uprawnień procesowych określonych podmiotów. Przykładowo jeżeli założyć, że w sprawie ze skargi na uchwałę w przedmiocie planu miejscowego nie mogą brać udziału uczestnicy, to swoich interesów prawnych w tym postępowaniu nie będzie mógł bronić podmiot, dla którego zaskarżone regulacje planu są korzystne. Nie przesądza to jednak samo w sobie o wadliwości takiego rozwiązania, gdyż prawo do sądu, jak każde publiczne prawo podmiotowe, podlega ograniczeniom. Ustawodawca w szeregu przepisów zawęża zakres podmiotowy procedury sądownoadministracyjnej.

Taki zabieg ustawodawca stosuje zwłaszcza na płaszczyźnie sądowej kontroli uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego oraz sądowej

<sup>17</sup> Postanowienie NSA z dnia 29 stycznia 2015 r., II OZ 52/15, CBOSA.

<sup>18</sup> Postanowienia NSA z dnia: 26 października 2016 r., II OZ 1886/16, CBOSA; 5 maja 2015 r., II OZ 349/15, CBOSA; 16 października 2012 r., II OZ 903/12, CBOSA; 27 marca 2012 r., II OZ 217/12, CBOSA; 28 marca 2012 r., II OZ 216/12, CBOSA; 13 grudnia 2011 r., II OZ 1298/11, CBOSA; 2 lipca 2010 r., II OZ 623/10, CBOSA; 16 grudnia 2008 r., II OZ 1310/08, CBOSA.

<sup>19</sup> Dz.U. 2019, poz. 900 ze zm.

<sup>20</sup> M. Karciarz, M. Kielbus, *op. cit.*, s. 109–111, 115.

kontroli aktów nadzoru nad tymi uchwałami i zarządzeniami. Przede wszystkim art. 101 ust. 1 u.s.g. legitymuje do wniesienia skargi na uchwałę bądź zarządzenie organu gminy podmiot, którego interes prawny bądź uprawnienie zostały tym aktem naruszone. Wprawdzie, wbrew językowej wykładni tej normy, część sądów administracyjnych zmierza w stronę coraz bardziej liberalnej jej wykładni, niemniej *de lege lata* użyte w niej sformułowanie nakazuje oceniać istnienie prawa do zaskarżenia uchwały bądź zarządzenia według surowszych kryteriów niż na gruncie ogólnej normy art. 50 § 1 p.p.s.a., gdzie jest mowa nie o naruszeniu, ale o istnieniu interesu prawnego w zaskarżeniu aktu.

Ograniczenia podmiotowe w postępowaniu sądoadministracyjnym występują również w sprawie ze skargi wojewody na uchwałę bądź zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego, wniesionej – stosownie do treści art. 93 ust. 1 u.s.g. – po upływie terminu do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, o którym mowa w art. 91 ust. 1 tej ustawy. Sądy administracyjne odmawiają dopuszczenia uczestników do udziału w tym postępowaniu z argumentacją, że wniesienie skargi przez organ nadzoru nie jest poprzedzone żadnym wcześniejszym postępowaniem przed organami administracji, a krąg stron postępowania nadzorczego wyznaczony jest treścią przepisów ustaw samorządowych o nadzorze nad działalnością organów jednostek samorządu, według których stronami są wyłącznie wojewoda jako organ nadzoru oraz właściwy organ gminy, którego rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczy. Na tej podstawie sądy konstatają, że nie ma podstawy prawnej przystępowanie osoby trzeciej w charakterze uczestnika do postępowania sądowego wszczętego przez wojewodę w ramach przysługujących mu środków nadzorczych tylko dlatego, że osoba ta uważa, iż zaskarżona przez wojewodę uchwała jest dla niej korzystna i z tego powodu chce „zwalczać” skargę<sup>21</sup>.

Kolejne ograniczenie podmiotowe ma miejsce w postępowaniu sądowym ze skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwały bądź zarządzenia organu gminy. Zasadniczą rolą sądu w sprawach ze skarg na akty nadzoru jest rozstrzygnięcie sporu pomiędzy jednostką samorządu, której organ wydał zakwestionowany w trybie nadzoru akt, a organem nadzoru co do legalności tego aktu. Kontrola ta nie byłaby jednak możliwa bez zbadania przez sąd legalności objętej aktem nadzoru uchwały bądź zarządzenia zarówno w aspekcie materialnym, jak i procesowym. Stąd podkreśla się, że niejako „przy okazji” kontroli aktu nadzoru sąd kontroluje również (w sposób pośredni) akt, który był przedmiotem postępowania nadzorczego<sup>22</sup>. W tym świetle istotnego znaczenia nabiera zagadnienie ochrony interesów indywidualnych w procesie sądowej kon-

<sup>21</sup> Zob. zamiast wielu: wyrok NSA z dnia 10 maja 2006 r., I OSK 298/06, ONSAiWSA 2007, nr 2, poz. 34; postanowienie NSA z dnia 29 stycznia 2014 r., II OZ 64/14, CBOSA.

<sup>22</sup> T. Woś, *Skarga gminy do NSA na rozstrzygnięcie organu nadzorczego – aspekty procesowe*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 7, s. 42.



troli rozstrzygnięć nadzorczych. Zdarza się, że rozstrzygnięcie to godzi w sferę interesu prawnego jednostki. Dzieje się tak wówczas, gdy przepisy aktu, którego nieważność stwierdził wojewoda, były dla niej korzystne (np. wojewoda stwierdził nieważność przepisów planu miejscowego, które zezwalały na prowadzenie na określonym obszarze działalności gospodarczej, co jest niekorzystne z punktu widzenia właściciela położonych na tym obszarze nieruchomości, który miał zamiar wykonywać tę działalność). W tych sprawach zastosowanie ma art. 98 ust. 3 zdanie pierwsze u.s.g., który upoważnia do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzoru dotyczące gminy wyłącznie gminę lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Właściciel nieruchomości położonej na obszarze objętym planem miejscowym nie może zatem ani zaskarżyć niekorzystnego dla niego rozstrzygnięcia nadzorczego, ani przystąpić do tego postępowania w charakterze uczestnika, nawet wtedy, gdy narusza ono jego interes prawny.

Powyższe przykłady rozwiązań dotyczących prawa do występowania w postępowaniu sądoadministracyjnym w charakterze skarżącego bądź uczestnika dowodzą, że nie sposób stosować prostego przełożenia regulacji dotyczących spraw ze skarg na akty indywidualne („klasyczne” akty stosowania prawa) na płaszczyznę innych prawnych form działania administracji podlegających kognicji sądu administracyjnego, w tym uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego o charakterze generalnym. Owszem, część z tych przykładów dotyczy postępowań sądowych wszczętych przez organ nadzoru albo ze skarg na akt nadzoru nad samorządem, czyli dotyczy tzw. stosunków nadzoru. Dla jednostki, dla której zaskarżona uchwała czy zarządzenie są korzystne, nie ma jednak znaczenia, czy skargę wniósł wojewoda czy inny podmiot – i jeden, i drugi domaga się bowiem wyeliminowania tego aktu z obrotu prawnego w całości lub w części. Ustawodawca pozbawił tę jednostkę również możliwości ochrony jej praw poprzez wyłączenie jej legitymacji skargowej w sprawach ze skarg na akty nadzoru stwierdzające nieważność uchwały bądź zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego.

Skoro nie kwestionuje się braku możliwości dopuszczenia właściciela nieruchomości w charakterze uczestnika w postępowaniu ze skargi wojewody na uchwałę w sprawie planu miejscowego (bądź inną uchwałę organu samorządowego), to nie ma podstaw, by stosować odmienną regułę tylko dlatego, że ze skargą na ten akt wystąpił inny podmiot niż wojewoda.

Za brakiem podstaw dopuszczenia uczestnika do udziału w postępowaniu sądowym w sprawie ze skargi na plan miejscowy (czy inną uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego) przemawia również okoliczność, że zarówno w § 1, jak i w § 2 art. 33 p.p.s.a. użyto sformułowania „postępowanie administracyjne”. Racjonalny ustawodawca, używając tego samego określenia w tym samym przepisie ustawy, nie nadaje mu dwóch różnych znaczeń: w § 1 wąskiego – wynika-

jącego z brzmienia art. 1 k.p.a., a w § 2 – szerokiego, obejmującego w zasadzie wszelkie działania organów administracji skierowane do osób trzecich. Gdyby przyjąć w obu powyższych przepisach proponowane przez cytowanych wyżej autorów szerokie rozumienie „postępowania administracyjnego”, to konsekwentnie należałoby uznać za uczestników postępowania sądowego ze skargi na plan miejscowy bądź jego część wszystkich, którzy w jakikolwiek sposób uczestniczyli w procedurze planistycznej (np. poprzez wniesienie wniosków do planu miejscowego czy uwag do projektu planu), a wszystkich pozostałych, których interesów prawnych plan (jego zaskarżona część) dotyczy, dopuścić do postępowania sądowego w charakterze uczestników, co byłoby nieracjonalne.

Każda świadoma działalność w administracji jest zorganizowana według określonego układu czynności, następujących kolejno aż do końcowego efektu w postaci czynności prawnej bądź czynności faktycznej, takiej jak np. wydanie aktu administracyjnego, wydanie statutu gminy, wydanie aktu nadzoru, uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy wydanie zarządzenia o odwołaniu kierownika danej jednostki organizacyjnej<sup>23</sup>. W tym znaczeniu każdy taki ciąg czynności można określić jako postępowanie administracyjne. Szerokie ujęcie „postępowania administracyjnego” B. Adamiak określa mianem „pojęcia potocznego postępowania administracyjnego”, przeciwstawiając je pojęciu prawnemu postępowania administracyjnego<sup>24</sup>. Zdaniem autorki skoro w polskim systemie prawnym administracyjne prawo procesowe zostało skodyfikowane, to obowiązujące jest pojęcie prawne postępowania administracyjnego, którego podstawą jest treść art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. Przepis ten pozwala na skonstruowanie definicji prawnej postępowania administracyjnego jako regulowanego przepisami prawa procesowego ciągu czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty administrujące i podmioty administrowane (strony, uczestników) w celu rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej, a także ciągu czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej<sup>25</sup>. Podkreślić przy tym należy, że tak rozumiane postępowanie administracyjne nie obejmuje jedynie postępowania jurysdykcyjnego uregulowanego w k.p.a., lecz także postępowania regulowane przepisami szczególnymi, na czele z Ordynacją podatkową.

<sup>23</sup> A. Chelmoński, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań – propozycja metodologiczna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1972, nr 163, powołując za: B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 18.

<sup>24</sup> B. Adamiak, *op. cit.*, s. 18.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 19. Tak również: J. Starościk, *Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1968, s. 232; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 121, powołując za: B. Adamiak, *op. cit.*, s. 18.

W pełni należy zatem podzielić stanowisko B. Adamiak, że jeżeli przepis prawa powołuje się na pojęcie postępowania administracyjnego, to trzeba odrzucić potoczne jego znaczenie, ograniczając je do znaczenia prawnego, którego zakres wyznaczają przepisy administracyjnego prawa procesowego<sup>26</sup>.

Przeciwko dopuszczeniu uczestników do postępowania sądownoadministracyjnego ze skargi na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego przemawia jeszcze ten argument, że skoro w art. 33 § 2 p.p.s.a. użyto sformułowania „wynik postępowania dotyczy jej interesu prawnego”, to nie może on mieć zastosowania tam, gdzie legitymacja skargowa jest oparta na innych przesłankach niż te, które wyznacza art. 50 p.p.s.a. W przypadku uchwał organów samorządowych (w tym planu miejscowego) podstawą legitymacji skargowej nie jest istnienie interesu prawnego, lecz fakt jego naruszenia. Skoro ustawodawca przewiduje inny (węższy) wymiar legitymacji skargowej przy skargach na uchwały organów gmin, to nie można wobec osób składających wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wszczętym taką skargą stosować innej miary niż wobec skarżącego i uznawać, że dla uczestnictwa w postępowaniu sądowym wystarczy samo wylegitymowanie się interesem prawnym bez wskazania na jego naruszenie. Indywidualny charakter skargi do sądu administracyjnego na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza bowiem, że tylko skarżący, który wykazał naruszenie (a nie jedynie istnienie) swojego interesu prawnego postanowieniami tej uchwały, może być (oprócz organu) uczestnikiem postępowania w tej sprawie sądownoadministracyjnej. Przyjęcie tej różnej miary mogłoby doprowadzić do omijania rygorów art. 101 ust. 1 u.s.g. przez osoby, które nie mogąc złożyć skargi ze względu na brak przesłanki naruszenia ich interesu prawnego, domagałyby się dopuszczenia do udziału w postępowaniu, gdyż wystarczałoby im tylko samo istnienie po ich stronie interesu prawnego powiązanego z wynikiem postępowania sądownoadministracyjnego. Tymczasem status wszystkich stron i uczestników postępowania powinien być równy<sup>27</sup>. Z tego względu nie może być mowy o dopuszczeniu do udziału w tym postępowaniu w charakterze uczestnika właściciela nieruchomości, dla którego zaskarżone ustalenia planu miejscowego są korzystne – po prostu nie mógłby wykazać, że jego interes prawny został tymi ustaleniami naruszony.

Na marginesie podnieść należy, że dopuszczenie uczestników do postępowania sądowego w sprawie skargi na uchwały organów samorządu gminnego (w tym na uchwały z zakresu planowania przestrzennego) skutkowałoby powstaniem istotnych wątpliwości natury prawnej. Każdy, kto zgłosiłby się do postępowania w charakterze uczestnika, musiałby wykazać, że zaskarżony akt narusza jego interes prawny. Powstaje zatem szereg istotnych pytań, a mianowicie: Czy mógłby

<sup>26</sup> B. Adamiak, *op. cit.*, s. 21.

<sup>27</sup> Tak wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2017 r., II OSK 2597/15, CBOSA.

być to potencjalnie każdy właściciel nieruchomości objętej zaskarżonym aktem planowania bądź nieruchomości, na którą ustalenia tego planu oddziałują (wówczas liczba uczestników mogłaby sięgnąć setek, a nawet tysięcy osób)? Czy mogłaby być to jedynie osoba kwestionująca te same normy planistyczne, co skarżący? Innymi słowy, chodzi o ustalenie, czy o dopuszczeniu do udziału w takim postępowaniu w charakterze uczestnika decydowałby zasięg zaskarżonego aktu czy też zakres zaskarżenia. Uwidacznia się tu po raz kolejny reguła, że instytucje postępowania sądownoadministracyjnego odnoszące się do aktów indywidualnych nie mogą być wprost przenoszone na grunt postępowań w sprawach ze skarg na akty generalne.

Podsumowując, dyspozycja art. 33 § 2 p.p.s.a. odnosi się do postępowania sądownoadministracyjnego, które było poprzedzone jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym w indywidualnej sprawie<sup>28</sup>. Nie może być więc on stosowany w postępowaniu sądownoadministracyjnym przy rozpoznawaniu spraw z innego rodzaju skarg niż skargi na decyzje administracyjne i postanowienia podejmowane w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym. Tymczasem tryb uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym, lecz postępowaniem legislacyjnym.

Wszystkie te argumenty przemawiają w mojej ocenie za tym, że w aktualnym stanie prawnym w sprawach ze skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (w tym w przedmiocie uchwalenia lub zmiany planu miejscowego) wyłączona jest możliwość dopuszczenia do udziału osoby trzeciej w charakterze uczestnika postępowania sądowego. Ta sama argumentacja dotyczy również organizacji społecznych, o których mowa w art. 33 § 2 p.p.s.a.

Ewentualne naruszenie ustaleniami planu miejscowego interesu prawnego innych niż skarżący podmiotów może stanowić podstawę złożenia przez nich odrębnych skarg albo złożenia wspólnej skargi przez przedstawiciela (art. 101 ust. 1, art. 101 ust. 2a u.s.g.)<sup>29</sup>. Nie są zatem pozbawieni ochrony sądowej. Trzeba jednocześnie zauważyć, że przy założeniu niedopuszczalności udziału osób trzecich w charakterze uczestników w postępowaniu sądowym w sprawie skargi na uchwałę w sprawie planu miejscowego ochroną prawną nie jest objęty podmiot, dla którego zaskarżone ustalenia uchwały są korzystne i który w związku z tym ma interes w utrzymaniu ich w obrocie prawnym.

<sup>28</sup> Por. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 6 i n.

<sup>29</sup> Postanowienie NSA z dnia 26 października 2016 r., II OZ 1886/16, CBOSA.

## BIBLIOGRAFIA

## LITERATURA

- Adamiak B., *Pojęcie postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Chelmoński A., *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań – propozycja metodologiczna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1972, nr 163.
- Chróścielewski W., *Przedmiotowy i podmiotowy zakres ochrony udzielanej przez sądy administracyjne*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2006.
- Chróścielewski W., *Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 9.
- Drachal J., Jagielski J., Cherka M., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. J. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Karciarz M., Kielbus M., *Pozycja uczestnika postępowania sądownoadministracyjnego w sprawie statusu RIPOK*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 2.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Knysiak-Molczyk H., *Legitymacja do wniesienia skargi kasacyjnej. Podmioty uprawnione do wniesienia skargi kasacyjnej*, [w:] *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, LEX/el. 2010.
- Niezgódka-Medek M., *Komentarz do art. 33*, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2019.
- Ostrowska A., *Model sądownoadministracyjnej kontroli uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego w kontekście niskiego pokrycia terytorium Polski miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu. Próba rozwiązania problemu*, red. T. Mądry, E. Topolnicka, Poznań 2017.
- Romańska M., *Komentarz do art. 33*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, LEX/el. 2016.
- Starościk J., *Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1968.
- Tarno J.P., *Komentarz do art. 33*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2011.
- Tarno J.P., *Podmioty postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006.
- Woś T., *Skarga gminy do NSA na rozstrzygnięcie organu nadzorczego – aspekty procesowe*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 7.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2.

## AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2020, poz. 256 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2019, poz. 506 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. 2019, poz. 900 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2019, poz. 2325 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. 2019, poz. 701 ze zm.).

**ORZECZNICTWO**

Postanowienie NSA z dnia 16 grudnia 2008 r., II OZ 1310/08, CBOSA.

Postanowienie NSA z dnia 2 lipca 2010 r., II OZ 623/10, CBOSA.

Postanowienie NSA z dnia 13 grudnia 2011 r., II OZ 1298/11, CBOSA.

Postanowienie NSA z dnia 27 marca 2012 r., II OZ 217/12, CBOSA.

Postanowienie NSA z dnia 28 marca 2012 r., II OZ 216/12, CBOSA.

Postanowienie NSA z dnia 16 października 2012 r., II OZ 903/12, CBOSA.

Postanowienie NSA z dnia 29 stycznia 2014 r., II OZ 64/14, CBOSA.

Postanowienie NSA z dnia 29 stycznia 2015 r., II OZ 52/15, CBOSA.

Postanowienie NSA z dnia 5 maja 2015 r., II OZ 349/15, CBOSA.

Postanowienie NSA z dnia 26 października 2016 r., II OZ 1886/16, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 10 maja 2006 r., I OSK 298/06, ONSAiWSA 2007, nr 2, poz. 34.

Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2017 r., II OSK 2597/15, CBOSA.

**SUMMARY**

In order to provide a person with administrative court protection, it is necessary to have a connection between his situation and the norm of substantive or procedural law. On the background of judicial control of the local spatial development plan, which in the name of spatial order and sustainable development limits the ownership right to real estate, the key issue is the right of the real estate owner to protect his interests by initiating such control or participating in court proceedings initiated on the initiative of another entity. The doctrine most frequently raises the issue of the complainant's legitimacy in the context of disputes on the interpretation of Article 101 (1) of the Act of 8 March 1990 on Municipal Self-Government. Much less attention is paid to the equally important issue of the admissibility of participation of participants with the rights of a party in the complaint procedure against a local spatial development plan. It is a part of a broader problem of protection of legal interest in administrative court proceedings in cases of complaints against resolutions of local government bodies.

**Keywords:** property protection; right to a court; participant in the proceedings; administrative court proceedings; complaint against the resolution on the local spatial development plan

**STRESZCZENIE**

Dla przyznania jednostce ochrony sądownoadministracyjnej konieczne jest zaistnienie związku pomiędzy jej sytuacją a normą prawa materialnego bądź procesowego. Na tle sądowej kontroli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który w imię ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju ogranicza prawo własności nieruchomości, kluczowym zagadnieniem jest prawo właściciela nieruchomości do ochrony jego interesów poprzez uruchomienie tej kontroli bądź wzięcie udziału w postępowaniu sądowym wszczętym z inicjatywy innego podmiotu. W doktrynie najczęściej porusza się kwestię legitymacji skargowej właściciela nieruchomości w kontekście sporów na tle wykładni art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Znacznie mniej miejsca poświęca się natomiast równie istotnemu zagadnieniu dopuszczalności udziału uczestników na prawach strony w postępowaniu w sprawie skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Stanowi ono wycinek szerszego problemu ochrony interesu prawnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym w sprawach skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego.

**Słowa kluczowe:** ochrona własności; prawo do sądu; uczestnik postępowania; postępowanie sądownoadministracyjne; skarga na uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego