

Naczelny Sąd Administracyjny  
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5  
00-011 Warszawa  
Izba Ogólnoadministracyjna  
WYDZIAŁ II

Dnia 05.06.2024 r.  
Sygn. akt II OSK 155/24

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

r. pr. Anna Mystkowska-Pływaczewska  
(pełn. Przedsiębiorstwa Usług  
Komunalnych sp. z o.o. w Ełku)  
ul. Suwalska 38  
19-300 Ełk

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Izby Ogólnoadministracyjnej przesyła odpis orzeczenia z dnia 7.05.2024 r. sygn. akt II OSK 155/24 w sprawie ze skarg kasacyjnych Gminy Ełk, Prokuratora Regionalnego w Białymstoku oraz Stowarzyszenia Osiedle Bartosze Sunowo od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 6 października 2023 r. sygn. akt II SA/OI 397/23 w sprawie ze skargi Gminy Ełk.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Załącznik:

- odpis orzeczenia NSA

z up. Kierownika Sekretariatu

starszy inspektor sądowy  
Monika Dworakowska





**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 7 maja 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Robert Sawuła  
Sędziowie: sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak  
sędzia del. WSA Grzegorz Antas (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 7 maja 2024 r.  
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skarg kasacyjnych Gminy Ełk, Prokuratora Regionalnego w Białymstoku oraz  
Stowarzyszenia Osiedle Bartosze Sunowo  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie  
z dnia 6 października 2023 r. sygn. akt II SA/OI 397/23  
w sprawie ze skargi Gminy Ełk  
na decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
z dnia 14 grudnia 2022 r. nr WIN-II.7840.4.165.2022  
w przedmiocie zatwierdzenia projektu zagospodarowania terenu oraz projektu  
architektoniczno-budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę  
oddala skargi kasacyjne.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Monika Dworakowska*  
starszy inspektor sądowy

## UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyrokiem z 6 października 2023 r., II SA/OI 397/23 oddalił skargę Gminy Ełk na decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 14 grudnia 2022 r., nr WIN-II.7840.4.165.2022, którą wskazany organ w wyniku rozpoznania odwołania Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych sp. z o.o. w Ełku (dalej: PUK sp. z o.o.), działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.), dalej: k.p.a., uchylił decyzję Starosty Ełckiego z 30 września 2022 r., znak B.6740.29.173.2022 i na podstawie art. 28, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 4 oraz art. 36 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.), dalej: p.b., zatwierdził projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany oraz udzielił odwołującej spółce jako inwestorowi pozwolenia na budowę spopielnarni z dwoma podziemnymi zbiornikami na gaz o pojemności 6400 l, zewnętrzną i wewnętrzną instalacją gazową, zewnętrznymi instalacjami kanalizacji deszczowej, sanitarnej, wodociągowej i elektrycznej na działkach nr ew. 134/2, 134/1 i 134/3, obręb 0003 Bartosze, gmina Ełk.

Gmina Ełk złożyła skargę kasacyjną, którą zaskarżyła powyższy wyrok w całości, zarzucając Sądowi I instancji, stosownie do art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.), dalej: p.p.s.a.:

I. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.: 1) art. 50 § 1 p.p.s.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie tego przepisu polegające na przyjęciu, że skarżąca nie posiadała interesu w złożeniu skargi, podczas gdy interes takowy wynikał z uznania jej za stronę w postępowaniu administracyjnym, na co pełnomocnik zwracał uwagę podczas rozprawy 6 października 2023 r.; 2) art. 3 § 1 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a poprzez nienależyte wykonanie obowiązku kontroli i w konsekwencji wadliwe uzasadnienie zaskarżonego wyroku, polegające na nieustosunkowaniu się przez Sąd w uzasadnieniu wyroku do wywodzenia interesu prawnego z faktu uznania skarżącej za stronę w obu instancjach postępowania administracyjnego, a w konsekwencji tego nieodniesienie się do zarzutów podniesionych w skardze;

II. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.: 1) art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b. w



zw. z § 7 ust. 14 pkt 1 uchwały Nr II/21/2010 Rady Gminy Ełk z dnia 3 grudnia 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, terenu położonego w obrębie Bartosze, obejmującego działkę o nr ewid. 134, Gmina Ełk (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2011 r. Nr 18, poz. 351), dalej: m.p.z.p., poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, gdyż budowa krematorium jest sprzeczna z ustaleniami m.p.z.p. W m.p.z.p. zakazano lokalizacji inwestycji niezwiązanych z funkcją cmentarza (który pełni funkcje sakralne o parkowym założeniu), zaś spalarnia zwłok stanowi działalność produkcyjno-usługową niezwiązaną bezpośrednio z cmentarzem. Ponadto m.p.z.p. dopuszcza usługi (§ 7 ust. 14 pkt 3 lit. b i f) jedynie w strefie głównego wejścia i wyłącznie z zakresu obsługi cmentarza oraz usługi handlu akcesoriami cmentarnymi i kwiaciarni. M.p.z.p. nie przewiduje możliwości lokalizowania na cmentarzu funkcji produkcyjnej czy magazynowej, tymczasem z projektu architektoniczno-budowlanego (pkt 11.9 w tabeli) wynika podział na strefy pożarowe SP1 i SP2, przy czym strefę SP2 przypisano do kategorii PM, czyli jako cele produkcyjne i magazynowe; 2) art. 35 ust. 1 pkt 2 p.b. w zw. z § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. Nr 48, poz. 284), dalej: r.w.c., poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, gdyż cmentarze projektuje się i utrzymuje jako tereny o założeniu parkowym, zaś działalność w postaci spalania zwłok nie mieści się w tym zakresie; 3) art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1947 ze zm.), u.o.c., oraz § 7 ust. 1 i 2 r.w.c. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, gdyż powyższe przepisy dopuszczają na obszarze cmentarza jedynie lokalizację domu przedpogrzebowego lub kostnicy, a w uzasadnionych lokalnymi potrzebami przypadkach kaplicy i zaplecza administracyjno-gospodarcze, co oznacza jednocześnie, że nie dopuszczają lokalizacji innych obiektów; 4) § 209 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.), dalej: r.w.t., poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, gdyż projekt architektoniczno-budowlany w punkcie 11.9 w tabeli zawiera podział na strefy pożarowe SP1 i SP2, przy czym strefę SP2 przypisano do kategorii PM, czyli jako cele produkcyjne i magazynowe. Tymczasem wnioskodawca jak i organ odwoławczy uznali, że spalanie zwłok to usługa. Żaden z tych celów (produkcja, magazyny, usługi) nie jest zgodny z ustaleniami m.p.z.p.,

który pełni funkcje sakralne i ma być utrzymywany jako teren o założeniu parkowym.

Skarżąca kasacyjnie Gmina Ełk poddała pod rozagę nieważność postępowania na podstawie art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. z uwagi na niedoręczenie jej odpisu pisma PUK sp. z o.o. z 5 czerwca 2023 r. Z uwagi na zarzuty skargi kasacyjnej wniosła o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i zaskarżonej decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w wyniku rozpoznania skargi, ewentualnie uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, a także zasądzenie kosztów postępowania, oświadczając, że zrzeka się rozpoznania skargi kasacyjnej na rozprawie.

Prokurator Regionalny w Białymstoku w złożonej skardze kasacyjnej zaskarżył powyższy wyrok w całości, zarzucając Sądowi I instancji, stosownie do art. 174 pkt 2 p.p.s.a., naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy tj.: 1) art. 50 § 1 p.p.s.a. polegające na przyjęciu, że Gmina Ełk nie dysponowała legitymacją skargową do uruchomienia postępowania sądownoadministracyjnego w sytuacji, gdy legitymację taką skarżąca posiada w związku z przyznaniem jej przymiotu strony w toku postępowania administracyjnego (zarówno I, jak i II-instancyjnego), a nadto istnienie takiego interesu oraz statusu strony potwierdził Sąd I Instancji, orzekając merytorycznie w przedmiocie złożonego wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji; 2) art. 3 § 1 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. polegające na faktycznym niedokonaniu przez Sąd kontroli instancyjnej zaskarżonej decyzji i sporządzeniu uzasadnienia wyroku w sposób nieodpowiadający ustawowym wymogom, tj. bez merytorycznego odniesienia się do zarzutów podniesionych w wywiedzionej skardze oraz przedstawienia i wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia, mimo zawarcia przez Sąd w uzasadnieniu wyroku konstatacji, że zaskarżone orzeczenie nie jest obarczone wadami prawnymi.

Z uwagi na powyższe zarzuty skargi kasacyjnej Prokurator Regionalny w Białymstoku wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, oświadczając, że zrzeka się przeprowadzenia w sprawie rozprawy.

Dopuszczone do udziału w postępowaniu Stowarzyszenie Osiedle Bartosze Sunowo (dalej: Stowarzyszenie) wniosło skargę kasacyjną, zaskarżając powyższy wyrok w całości i zarzucając Sądowi I instancji stosownie do art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a.:

I. naruszenie przepisów postępowania mogące mieć istotny wpływ na wynik



sprawy, tj.: 1) art. 50 § 1 p.p.s.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie tego przepisu polegające na przyjęciu, że skarżąca nie posiadała interesu w złożeniu skargi, podczas gdy interes takowy wynikał z uznania jej za stronę w postępowaniu administracyjnym, na co pełnomocnik zwracał uwagę podczas rozprawy 6 października 2023 r.; 2) art. 3 § 1 w związku z art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez nienależyte wykonanie obowiązku kontroli i w konsekwencji wadliwe uzasadnienie zaskarżonego wyroku, polegające na faktycznym niedokonaniu przez Sąd kontroli instancyjnej zaskarżonej decyzji i sporządzeniu uzasadnienia zaskarżonego wyroku w sposób nieodpowiadający wymogom ustawowym to jest bez merytorycznego odniesienia się do zarzutów podniesionych w wywiedzionej skardze oraz przedstawienia i wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia, mimo zawarcia przez Sąd I instancji w uzasadnieniu wyroku stwierdzenia, że zaskarżona decyzja nie jest obciążona wadami prawnymi;

II. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.: 1) art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b. w zw. z § 7 ust. 14 pkt 1 m.p.z.p. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, gdyż budowa krematorium jest sprzeczna z ustaleniami m.p.z.p. W m.p.z.p. zakazano lokalizacji inwestycji niezwiązanych z funkcją cmentarza (który pełni funkcje sakralne o parkowym założeniu), zaś spalarnia zwłok stanowi działalność produkcyjno-usługową niezwiązaną bezpośrednio z cmentarzem. Ponadto m.p.z.p. dopuszcza usługi (§ 7 ust. 14 pkt 3 lit. b i f) jedynie w strefie głównego wejścia i wyłącznie z zakresu obsługi cmentarza oraz usługi handlu akcesoriami cmentarnymi i kwiaciarni. M.p.z.p. nie przewiduje możliwości lokalizowania na cmentarzu funkcji produkcyjnej czy magazynowej, tymczasem z projektu architektoniczno-budowlanego (pkt 11.9 w tabeli) wynika podział na strefy pożarowe SP1 i SP2, przy czym strefę SP2 przypisano do kategorii PM, czyli jako cele produkcyjne i magazynowe; 2) art. 35 ust. 1 pkt 2 p.b. w zw. z § 3 r.w.c. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, gdyż cmentarze projektuje się i utrzymuje jako tereny o założeniu parkowym, zaś działalność w postaci spalania zwłok nie mieści się w tym zakresie; 3) art. 5 ust. 2 u.o.c. oraz § 7 ust. 1 i 2 r.w.c. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, gdyż powyższe przepisy dopuszczają na obszarze cmentarza jedynie lokalizację domu przedpogrzebowego lub kostnicy, a w uzasadnionych lokalnymi potrzebami przypadkach kaplicy i zaplecza administracyjno-gospodarcze, co oznacza jednocześnie, że nie dopuszczają lokalizacji innych obiektów; 4) § 209 r.w.t. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, gdyż projekt architektoniczno-budowlany w punkcie 11.9 w tabeli

zawiera podział na strefy pożarowe SP1 i SP2, przy czym strefę SP2 przypisano do kategorii PM, czyli jako cele produkcyjne i magazynowe. Tymczasem wnioskodawca jak i organ odwoławczy uznali, że spalanie zwłok to usługa. Żaden z tych celów (produkcja, magazyny, usługi) nie jest zgodny z ustaleniami m.p.z.p., który pełni funkcje sakralne i ma być utrzymywany jako teren o założeniu parkowym; 5) załącznika do p.b. zawierającego kategorie obiektów budowlanych poprzez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy zaskarżona decyzja udziela zezwolenia na budowę spopieliarni zwłok, zaś w przepisach wskazanego załącznika do p.b. nie występuje taka kategoria obiektu budowlanego (w kategorii X występuje obiekt krematorium).

Z uwagi na powyższe zarzuty skargi kasacyjnej Stowarzyszenie wniosło o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i zaskarżonej decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w wyniku rozpoznania skargi, ewentualnie uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, a także zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, oświadczając, że zrzeka się rozpoznania skargi kasacyjnej na rozprawie.

**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Przeprowadzając kontrolę instancyjną zaskarżonego wyroku, przypomnieć należy, że zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, której przesłanki enumeratywnie wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. w niniejszej sprawie nie występują. Dotyczy to w szczególności pozbawienia strony możliwości obrony swoich praw (art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a.), które zachodzi, gdy na skutek uchybień procesowych sądu strona nie brała udziału w postępowaniu lub istotnej jego części i nie miała możliwości usunięcia skutków tych uchybień przed wydaniem orzeczenia kończącego postępowanie. Skarga wniesiona przez skarżącą na decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego podlegała rozpatrzeniu przez Sąd I instancji na rozprawie, w której uczestniczył, jak wynika z protokołu rozprawy, Wójt Gminy Ełk wraz z ustanowionym pełnomocnikiem. Skarżąca miała możliwość przedstawienia swojego stanowiska w sprawie, czemu towarzyszyło merytoryczne odniesienie się do argumentacji sformułowanej przez PUK sp. z o.o. w piśmie z 5 czerwca 2023 r., stanowiącym odpowiedź uczestnika postępowania na skargę, co powoduje, że nedoręczenie skarżącej odpisu ww. pisma procesowego nie można ocenić jako pozbawienia strony skarżącej możliwości obrony swoich praw w postępowaniu zakończonym zaskarżonym wyrokiem. Oznacza to, że



przytoczone w skargach kasacyjnych przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego wyroku determinować powinny zakres kontroli dokonywanej przez Naczelnego Sąd Administracyjny.

Oceniając w tak zakreślonych granicach skargi kasacyjne wniesione w niniejszej sprawie przez skarżącą Gminę Ełk, Prokuratora Regionalnego w Białymstoku i Stowarzyszenie, należy stwierdzić, że nie zostały one oparte na uzasadnionych podstawach.

Pozbawiony zasadności jest zarzut naruszenia art. 3 § 1 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. wiązany z nienależytym wykonaniem przez Sąd I instancji obowiązku kontroli zaskarżonego aktu wskutek sporządzenia wadliwego uzasadnienia zaskarżonego wyroku. W dotychczasowym orzecznictwie wskazuje się, że zarzut uchybienia przez sąd art. 141 § 4 p.p.s.a. w ramach sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli działalności administracji publicznej (art. 3 § 1 p.p.s.a.) może być skutecznie postawiony w przypadku, gdy uzasadnienie wyroku nie zawiera wszystkich elementów wymienionych w tym przepisie i gdy w ramach przedstawienia stanu sprawy wojewódzki sąd administracyjny nie wskazał, jaki i dlaczego stan faktyczny przyjął za podstawę orzekania (por. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 15 lutego 2010 r., II FPS 8/09, ONSAiWSA 2010/3/39). Naruszenie to musi być przy tym na tyle istotne, aby mogło mieć wpływ na wynik sprawy, a samo uchybienie musi uniemożliwiać kontrolę kasacyjną zaskarżonego wyroku (por. wyrok NSA z 25 stycznia 2024 r., II OSK 1258/23; wyrok NSA z 8 listopada 2023 r., II OSK 338/21; wyrok NSA z 22 sierpnia 2023 r., II OSK 2347/22; wyrok NSA z 10 stycznia 2023 r., II OSK 209/22). W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie posiada takich wad, które uzasadniałyby uwzględnienie postawionego Sądowi I instancji zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Zawiera ono wszystkie niezbędne elementy określone w ww. przepisie. Oceniając uzasadnienie zaskarżonego wyroku w jego całości, należy uznać, że pozwala ono ustalić przesłanki, którymi kierował się Sąd, wydając kwestionowane orzeczenie. Ocena prawna, jaka stanęła u podstaw zastosowania przez Sąd art. 151 p.p.s.a., jednoznacznie wskazuje na to, że kwestią, której rozważenie rzutowało na wynik sprawy, było stwierdzenie przez Sąd braku legitymacji skargowej strony skarżącej do skutecznego poddania zaskarżonego aktu kontroli jego zgodności z prawem. To stanowiło przyczynę nieodniesienia się przez Sąd I instancji do zarzutów wniesionej skargi, w której skarżąca zakwestionowała dopuszczalność podjęcia przez organ



odwoławczy decyzji merytoryczno-reformacyjnej (art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.), skutkującej udzieleniem PUK sp. z o.o. pozwolenia na budowę dla spornego przedsięwzięcia z uwagi na spełnienie przez inwestora wszystkich wymagań przewidzianych przepisami p.b. Zamieszczona w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku uwaga wskazująca na to, że „[z]askarżone rozstrzygnięcie nie jest obarczone wadami prawnymi, które miały lub mogły mieć wpływ na wynik sprawy” (s. 10), wbrew formułowanej w skargach kasacyjnych ocenie, nie może być odczytywane jako sugerujące, iż Sąd I instancji, rozpoznając sprawę w granicach zaskarżenia, dokonał merytorycznej weryfikacji zaskarżonej decyzji, niemniej zdecydował o równoczesnym odstąpieniu od ujawnienia stronom w wyroku przesłanek, którymi zdecydował się kierować, co miałoby stanowić wadę sporządzonego uzasadnienia.

Sąd I instancji nie naruszył art. 50 § 1 p.p.s.a., przyjmując, że skarżąca Gmina Ełk nie posiada legitymacji uprawniającej ją do wniesienia skargi na decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 14 grudnia 2022 r. Zgodnie z art. 50 § 1 p.p.s.a., uprawnionym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Powyższe oznacza, że zgodnie z przyjętą na gruncie wskazanej ustawy procesowej zasadą ogólną skargowości do wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego wymagane jest wystąpienie ze stosownym żądaniem przez legitymowany podmiot. Nie powinien budzić wątpliwości wniosek, że art. 50 § 1 p.p.s.a. wprowadził nową, oddzielną kategorię interesu prawnego, jakim jest interes we wniesieniu skargi. Chodzi zatem o nowy interes prawny, wyodrębniony dla postępowania sądowoadministracyjnego, a nie ten, który przesądza o legitymacji określonego podmiotu w postępowaniu administracyjnym. Trafnie zauważa się, że o ile interes prawny w postępowaniu administracyjnym zabezpiecza uzyskanie wiążącego rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach określonego podmiotu, o tyle interes we wniesieniu skargi w założeniu ma gwarantować wydanie przez sąd administracyjny orzeczenia o legalności konkretyzacji praw lub obowiązków, która nastąpiła w tejże decyzji (por. A. Górską, Zdolność sądowa i legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym, Łódź 2023, s. 145 i n.). To stanowisko w złożonych skargach kasacyjnych nie jest kwestionowane. W dotychczasowym orzecznictwie sądowoadministracyjnym w tym

kontekście jednolicie wskazuje się, że o istnieniu legitymacji skargowej nie decyduje zarzut naruszenia interesu prawnego skarżącego, lecz interes prawny, którego istotę stanowi żądanie oceny przez sąd administracyjny zgodności zaskarżonego aktu lub czynności z obiektywnym porządkiem prawnym. Przyjęcie, że żądanie to ma charakter uprawniony jest uzależnione tym niemniej od możliwości wykazania związku pomiędzy sytuacją prawną chronioną normą obowiązującego prawa a przedmiotem sprawy objętej działaniem organu administracji (por. wyrok NSA z 17 maja 2022 r., II OSK 1108/19; wyrok NSA z 13 listopada 2019 r., II OSK 3224/17).

W kontrolowanej sprawie Sąd I instancji stwierdził, że skarżąca Gmina Ełk nie jest właścicielem nieruchomości stanowiącej działki nr ew. 134/2, 134/1 i 134/3, obręb 0003 Bartosze, objętych udzielonym przez organ odwoławczy pozwoleniem na budowę, które zostały przekazane do władania inwestorowi przez ich właściciela (Gminę Miasto Ełk) w celu realizacji inwestycji. Należące do Gminy Ełk działki nie leżą również w obszarze oddziaływania spornego przedsięwzięcia. Sąd I instancji uznał, że skarżąca, wnosząc skargę na decyzję z 14 grudnia 2022 r., nie wykazała jakichkolwiek obiektywnych powodów czyniących niezbędnym przyznanie jej uprawnienia do zaskarżenia ww. aktu, które mają swoje źródło w przepisach prawa kształtujących prawa lub obowiązki skarżącej pozostającej podmiotem prawa publicznego i ta ocena ma charakter niewadliwy, albowiem nie została skutecznie podważona w złożonych skargach kasacyjnych. Istoty interesu prawnego należy upatrywać w jego związku z konkretną normą prawa, niemniej nie została ona, na co zwrócił uwagę Sąd I instancji, w żaden sposób przytoczona przez skarżącą w złożonej skardze i stan ten, jak należy przyjąć, nie uległ również zmianie w toku przeprowadzanej przez Naczelnego Sądu Administracyjnego kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia, mając na uwadze zarówno treść wniesionej przez skarżącą Gminę skargi kasacyjnej, jak i dwa pozostałe środki odwoławcze, z którymi wystąpili Prokurator Regionalny w Białymstoku i Stowarzyszenie. Niewystarczające w analizowanym zakresie jest podkreślanie konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu, które powinno umożliwiać (każdemu) wzruszanie decyzji administracyjnych obarczonych wadami prawnymi. Odrzucone powinno zostać, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, żądanie poddania sądowej ochronie przejawianej przez Gminę Ełk aktywności procesowej opartej na stwierdzeniu, że wydana przez organ odwoławczy decyzja nie jest zgodna - posługując się określeniem użytym w skardze kasacyjnej skarżącej - z „oczekiwaniem gminy”, w tym nie może być traktowana jako



wpisująca się w przyjmowany przez Radę Gminy Ełk jako organ planistyczny sposób rozumienia ustaleń uchwalonego dla obszaru obejmującego teren, na którym ma zostać zlokalizowana spopielarnia zwłok, obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Argumentacja sformułowana przez skarżących kasacyjnie w celu wykazania, że zarzut naruszenia art. 50 § 1 p.p.s.a. jest usprawiedliwiony - zasadniczo współbrzmiąca - sprowadza się do akcentowania, że legitymacja skarżącej Gminy Ełk wynika z przyznania jej przez orzekające organy administracji architektoniczno-budowlanej przymiotu strony w toku postępowania administracyjnego. Twierdzenie to tymczasem jest oparte na podwójnie błędnym założeniu. Po pierwsze, wniosek, że Gmina Ełk pozostawała stroną postępowania zakończonego zaskarżoną decyzją jest ustaleniem dowolnym, albowiem nie znajduje ono potwierdzenia w stanie faktycznym przyjętym w wyroku, w którym Sąd I instancji, mając na uwadze, iż w rozdzielniku decyzji z 14 grudnia 2022 r. zostali wymienieni, poza inwestorem, Urząd Gminy Ełk, Starosta Ełcki oraz Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Ełku, wyraźnie wskazał na niemożność zrównania faktu doręczenia decyzji udzielającej PUK sp. z o.o. pozwolenia na budowę z przyznaniem podmiotowi, który ją otrzymał, przymiotu strony w rozumieniu art. 28 ust. 2 p.b. Żadna ze skarg kasacyjnych nie doprowadziła do zakwestionowania prawidłowości powyższego zapatrywania jako niemającego umocowania w przepisach k.p.a. poprzez sformułowanie odpowiadających dostrzeżanemu błędowi zarzutów kasacyjnych.

Po drugie, nieskuteczność stanowiska uwypuklającego fakt doręczenia skarżącej Gminie Ełk zaskarżonej decyzji jest konsekwencją znaczenia normatywnego, które należy przypisywać art. 50 § 1 p.p.s.a. Poczynione wcześniej uwagi wskazywały na rozdzielność interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu prowadzonym przed sądem administracyjnym. Skarżący kasacyjnie pominęli, że status strony postępowania sądowoadministracyjnego nie może wynikać wyłącznie z faktycznego traktowania podmiotu nie mającego legitymacji procesowej jako strony (por. wyrok NSA z 11 stycznia 2023 r., II OSK 1412/21). Szczególną sytuacją jest sytuacja błędnego potraktowania określonej osoby jako strony postępowania administracyjnego, mimo nieposiadania przez nią interesu prawnego, niemniej odnosić ją należy do przypadku błędnego ukształtowania stosunku prawnego, tj. wyznaczenia praw i obowiązków osoby, której rozstrzygnięcie zamieszczone w decyzji w ogóle nie powinno dotyczyć.

Interesu prawnego takiej osoby w postępowaniu sądoadministracyjnym należy upatrywać w prawie do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji, w której błędnie został określony jej adresat (art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.). W kontrolowanej sprawie niewątpliwie taki przypadek nie zaistniał, wobec czego odwoływanie się w złożonych skargach kasacyjnych do potrzeby objęcia kontrolą sądową tych aktów, które swoim zakresem dotyczą podmiotów, do których nie powinny być one kierowane, pozostaje bez związku z jej faktycznymi uwarunkowaniami.

Naczelny Sąd Administracyjny nie uznaje równocześnie, by rozpoznanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wniosku Gminy Ełk o udzielenie ochrony tymczasowej poprzez wydanie postanowienia z 7 czerwca 2023 r. odmawiającego na wniosek skarżącej wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji następczo stanowiło przeszkodę do oddalenia skargi wniesionej przez skarżącą na podstawie art. 151 w zw. z art. 50 § 1 p.p.s.a. Skarga wniesiona przez podmiot, który a limine nie może mieć legitymacji skargowej powinna być odrzucona, natomiast stwierdzenie przez sąd w toku postępowania, że wnoszący skargę nie doprowadził do wykazania interesu prawnego, by domagać się kontroli zaskarżonego aktu, powinno powodować oddalenie skargi.

Argumentacja sformułowana w skargach kasacyjnych wniesionych przez skarżącą Gminę Ełk i Stowarzyszenie na poparcie zarzutów naruszenia prawa materialnego - art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b. w zw. z § 7 ust. 14 pkt 1 m.p.z.p., art. 35 ust. 1 pkt 2 p.b. w zw. z § 3 r.w.c., art. 5 ust. 2 u.o.c. oraz § 7 ust. 1 i 2 r.w.c., a także § 209 r.w.t. i załącznika do p.b. czerpie swoje uzasadnienie z uznania decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 14 grudnia 2022 r. za sprzeczną z prawem, co czyni powyższe zarzuty nieuprawnionymi, jeżeli z treści zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd I instancji odstąpił od poddania tejże decyzji kontroli weryfikującej zgodność działania organu administracji architektoniczno-budowlanej z prawem.

Mając na uwadze powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a. oddalił skargi kasacyjne.

Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym stosownie do art. 182 § 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Monika Dworakowska*  
starszy inspektor sądowy