

Wyrok z dnia 20 września 2002 r.

III RN 144/01

Rada osiedla nie jest organizacją społeczną w rozumieniu art. 31 § 1 KPA i art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.).

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 września 2002 r. sprawy ze skargi Rady Osiedla N. na decyzję Wojewody Z. w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na budowę, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 20 grudnia 2000 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e n i e

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Szczecinie postanowieniem z dnia 20 grudnia 2000 r. [...] odrzucił skargę rady osiedla N. na decyzję Wojewody Z. z dnia 15 lipca 1999r. [...] w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na budowę

Sąd powołując przepis art. 5 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 368 ze zm.) stwierdził, że jednostki pomocnicze gminy nie dysponują odrębną od gminy osobowością prawną, korzystają jednak z pewnej samodzielności w zakresie dopuszczonym statutem. W rozpoznawanej sprawie, uchwalony przez Radę Miejską w S. uchwałą [...] dnia 25 września 1995 r. statut osiedla wyraźnie stanowi w § 5, że „rada osiedla nie posiada osobowości prawnej i czynności prawnych dokonuje na podstawie pełnomocnictwa uzyskanego od Zarządu Miasta”. Skarżąca rada osiedla N. w zakresie określonym przez Sąd terminie nie przedłożyła pełnomocnictwa zarządu Miasta do wniesie-

nia przez nią skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Brak zdolności sądowej po stronie skarżącej skutkuje - zdaniem Sądu - odrzuceniem wniesionej przez nią skargi na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w rewizji nadzwyczajnej zarzucił rażące naruszenie prawa przez obrazę: 1) art. 33 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w związku z art.99 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 o ochronie i kształtowaniu środowiska (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.), w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 100 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. d i e ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.); 2) art. 30 KPA w związku z art. 59 ustawy o NSA wobec odwołania się przez Sąd administracyjny do przepisów prawa, które nie mogły służyć do oceny istnienia lub braku istnienia legitymacji do wniesienia skargi do NSA w sprawie niniejszej; 3) art. 27 ust.2 ustawy o NSA wobec braku podstaw do zastosowania tego przepisu prawa.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, wskazując na powyższe podstawy wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia. W ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę abstrahując od faktu, że sprawa będąca przedmiotem skargi nie jest sprawą cywilną, lecz administracyjną, w której kwestie legitymacji procesowej podmiotów nie mających odrębnej (własnej) osobowości należy oceniać nie przez pryzmat norm prawa cywilnego, lecz przez pryzmat norm prawa administracyjnego (por. art. 30 KPA w związku z art. 59 ustawy o NSA), a także abstrahując od faktu, iż rada osiedla N. poprzez swych przedstawicieli uczestniczyła w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji będącej przedmiotem skargi do NSA, jeżeli nie jako strona, to jako podmiot na prawach strony, wniosła skargę na decyzję, której realizacja może doprowadzić nie tylko, ogólnie rzecz biorąc, do pogorszenia warunków życia mieszkańców osiedla, ale przede wszystkim dlatego, że - zdaniem tej Rady - przy wydawaniu spornej decyzji nie zostały uwzględnione: znajdująca się w aktach sprawy ocena oddziaływania na środowisko, uzależniająca dopuszczalność realizacji inwestycji drogowej, od „stworzenia odpowiedniego pasa zieleni ochronnej lub innych urządzeń chroniących w szczególności przed nadmiernym hałasem pobliskie domy, mieszkańców tych domów”, fakt specyficznej budowy gruntu, a także jakość istniejącej zabudowy, które sprawiają, iż już obecny ruch drogowy powoduje drgania (wibracje), które powodują

pękanie niektórych budynków (ta druga zależność jakkolwiek nie została potwierdzona stosownymi opiniami biegłych może jednak istnieć).

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest zdania, że rada osiedla N., jako organ jednostki pomocniczej samorządu terytorialnego - w okolicznościach tej sprawy - powinna być postrzegana jako organizacja społeczna w rozumieniu art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.), która we własnym imieniu może i mogła podejmować działania prawne służące zapobieganiu naruszeniom środowiska i usuwaniu ewentualnych naruszeń (zagrożeń) dla środowiska, w tym przypadku zagrożeń dla środowiska miejsca zamieszkania wielu ludzi, tak w postępowaniu przed organami administracji, jak i przed sądami z mocy art. 100 ustawy o ochronie środowiska. W ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. d i e Prawa budowlanego wynika, że postępowanie w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę, mającego służyć realizacji inwestycji drogowej, która w założeniu docelowym, ma pozwolić na uczynienie określonego odcinka drogi fragmentem obwodnicy śródmiejskiej w Szczecinie, z natury rzeczy jest tą, która może rzutować na stan środowiska, w tym takich jego elementów jak poziom hałasu, czy wibracji. Zważywszy, że planowane przedsięwzięcie inwestycyjne miałoby być realizowane - i później funkcjonować - wśród istniejącej zabudowy mieszkaniowej, za oczywiste należało uznać istnienie interesu prawnego, w rozumieniu art. 33 ust. 2 ustawy o NSA, po stronie podstawowej formy reprezentacji mieszkańców osiedla, na terenie którego miałoby być zrealizowane dane przedsięwzięcie inwestycyjne. Na konieczność istnienia po stronie wnoszącego skargę do NSA interesu prawnego w rozumieniu art. 33 ust. 2 ustawy o NSA, interesu opartego co najmniej na przepisie prawa formalnego, zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 maja 2000 r., III RN 170/99 (OSNAPiUS 2001 nr 5, poz. 140.)

Zarzucając kwestionowanemu postanowieniu obrazę art. 33 ust. 2 ustawy o NSA w związku z powołanymi ostatnio przepisami ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, a także przepisami ustawy - Prawo budowlane, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego uznał, iż organy samorządu mieszkańców mogą uczestniczyć w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę nie tylko jako strona, o której mowa w art. 99 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska, a więc nie tylko, gdy w związku z danym przedsięwzięciem inwestycyjnym istnieje zagrożenie dla naruszenia norm służących ochronie środowiska, w takim znaczeniu, jakie pojęciu zagrożenia nadaje się w

art.100 ustawy, ale mogą także występować jako organizacje społeczne w rozumieniu art.5 ust. 2 pkt 5 KPA na prawach strony, po dopuszczeniu ich do wystąpienia w takiej roli przez wydanie postanowienia na podstawie art. 31 ust.2 KPA. Oczywiste jest, że organizacja społeczna, która brała udział w określonym postępowaniu na prawach strony, posiada także legitymację do wniesienia skargi na decyzję wydaną w sprawie, w której brała udział w tym charakterze.

Ocena ta, zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, znajduje swoje potwierdzenie w treści obowiązującej od dnia 1 stycznia 2001 r. ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 109, poz. 1157), która w rozdziale trzecim pt. „Udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska” gwarantuje udział organizacji społecznych już na etapie sporządzania oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a więc między innymi przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz przed wydaniem pozwolenia na budowę tego rodzaju przedsięwzięć. Przepis art.14 ust. 1 tej ostatniej ustawy wprost stanowi, że: „Organizacje społeczne, które powołując się na miejsce i przedmiot statutowych celów swego działania głoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony; art.41 § 4 KPA nie stosuje się”, przy czym w art.14 ust. 2 potwierdza się istnienie „kodeksowego” uprawnienia organizacji społecznej, a mianowicie że: „Organizacji społecznej na postanowienie o odmowie dopuszczeniu do udziału w postępowaniu służy zażalenie.”

Za dopuszczalnością udziału organu samorządu mieszkańców jako organu jednostki pomocniczej samorządu terytorialnego, rozumianej jako specyficzna organizacja społeczna, w postępowaniu administracyjnym - odmiennie w wyroku NSA w Warszawie OZ we Wrocławiu z dnia 26 marca 1992 r., SA/Wr 300/92, Wspólnota 1992 nr 33, s.21 - przemawia wykładnia historyczna, z której wynika: 1) Nie obowiązujący obecnie art.31 § 6 KPA stanowił, co następuje: „Przepisy § 1-5 stosuje się odpowiednio do przewodniczącego komitetu kontroli społecznej, jako rzecznika kontroli społecznej, zaś przepis § 5 odpowiednio do organów samorządu mieszkańców”. Pod rządami tego przepisu organom samorządu mieszkańców służyło więc jedynie prawo przedstawienia - za zgodą organu prowadzącego postępowanie - stanowiska w formie uchwały organu statutowego danego samorządu, 2) Przepis art. 31 § 6 KPA został skreślony przez art. 175 ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad

narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 41, poz. 185 ze zm.). Jednocześnie w art. 154 ust. 1 pkt 4 ustalono, że: „Samorząd mieszkańców w zakresie swoich zadań może uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym na zasadach określonych dla organizacji społecznych przez Kodeks postępowania administracyjnego.” Oznaczało to, zdaniem wnoszącego rewizję nadzwyczajną, poszerzenie uprawnień organów samorządu mieszkańców w zakresie udziału w postępowaniu administracyjnym, albowiem organy te mogły nie tylko przedstawiać swoje stanowisko w formie uchwały organu statutowego, ale także występować na prawach strony w sprawach załatwianych przez wydanie decyzji administracyjnej, o ile za udziałem konkretnego samorządu w określonej sprawie przemawiały jego zadania, takie jak określone między innymi w art. 153 ust. 1 ostatnio wymienionej ustawy, to znaczy między innymi zapewnianie udziału mieszkańców w rozpatrywaniu wszelkich spraw związanych z miejscem zamieszkania, 3) Okoliczność uchylecia cytowanej ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym nie powinna być, zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, tłumaczona jako równoznaczna z utratą przez organy samorządu mieszkańców prawa udziału w postępowaniu administracyjnym na zasadach przysługujących organizacjom społecznym. Ewentualne odmienne ustalenie przeczyłoby tezie o rozwoju - po 1989 r. - instytucji demokratycznych w Polsce, oznaczałoby bowiem, iż w latach 1983-1989, a ściśle rzecz biorąc do 27 maja 1990 r., organy samorządu mieszkańców dysponowałyby większymi uprawnieniami niż obecnie, 4) Oznacza to, że obecnie nie ma żadnych doniosłych powodów, ażeby pod pojęciem organizacji społecznej w rozumieniu art.5 § 2 pkt 5 KPA nie „znajdować” także jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego, reprezentowanych przez ich organy statutowe.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego podkreślił, że powoływana w uzasadnieniu kwestionowanego postanowienia uchwała [...] z dnia 25 września 1995 r. Rady Miejskiej w S., nie mogła stanowić punktu odniesienia dla rozstrzygnięcia Sądu nie tyle dlatego, że § 5 tej uchwały - gdyby został właściwie ustanowiony - mógłby odnosić się wyłącznie do podejmowania czynności cywilnoprawnych w imieniu miasta S., jako osoby prawa cywilnego, przez organ jednostki samorządu mieszkańców tego miasta, nie zaś udziału takiej jednostki w takim lub innym postępowaniu publiczno-prawnym.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego ustalił, że stwierdziły tą nie zatwierdzono ani statutu osiedla N., ani statutu jakiegokolwiek innego osiedla w S. Uchwałę tę

można postrzegać jedynie, jako uchwałę w sprawie statutu wzorcowego osiedla, nie zaś jako źródło prawa miejscowego. Zaistniała sytuacja dokładnie odpowiada tej, w jakiej przyszło wyrokować Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Gdańsku z dnia 9 lutego 1994 r., SA/Gd 2470/93 (ONSA 1995 nr 3, poz. 103), w której stwierdzono, że powinnością rady gminy (miasta) jest określenie w drodze uchwały organizacji i zakresu działania każdej z jednostek pomocniczych (sołectwo, dzielnica, osiedle) odrębnym statutem.

W ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, kwestionowane postanowienie Sądu w sposób oczywisty narusza wymienione na wstępie przepisy prawa materialnego i procesowego, a także nie służy rozwojowi instytucji demokratycznych w Polsce. Wnioskując o uchylenie postanowienia Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego uznał, iż uwzględnienie tego wniosku pozwoli na nadanie biegu skardze wniesionej przez reprezentację mieszkańców Osiedla N., jaką stanowi Rada tego Osiedla. Przeszkodą dla rozpoznania tej skargi nie powinien być brak odpowiedniej uchwały Rady Miejskiej w S. zatwierdzającej statut Osiedla N. Brak odpowiedniej uchwały zatwierdzającej statut osiedla N. w S. może przemawiać natomiast za wystąpieniem z odpowiednią sygnalizacją przez skład Sądu Najwyższego rozpoznający niniejszą rewizję nadzwyczajną.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 33 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Sąd wszczyna postępowanie na podstawie skargi wniesionej przez uprawniony podmiot, zaś podmiotem tym jest „każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób.”

W rozpoznawanej sprawie jest sporne, czy rada osiedla jest w rozumieniu powyższego przepisu podmiotem uprawnionym do wniesienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi na ostateczną decyzję w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na budowę. Status prawny osiedla i status prawny organów osiedla określa w ogólnych zarysach ustawa o samorządzie gminnym. Zgodnie z przepisem art. 5 ustawy osiedle jest jednostką pomocniczą gminy tworzoną przez radę gminy w drodze uchwały po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Ustalenie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im

składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki należy do wyłącznej właściwości rady gminy (art. 18 ust. 2), która kontroluje ich działalność (art. 18a ust. 1). Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa odrębny statut, uchwalany przez radę gminy. Statut ten określa w szczególności: 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej, 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, 3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej, 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji, 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru rady gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (art. 35). Ustawowymi organami osiedla są: rada jako organ uchwałodawczy, chyba że statut postanowi, że tym organem jest zebranie mieszkańców i zarząd jako organ wykonawczy, który zgodnie z art. 39 ust. 4 może być upoważniony przez radę gminy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Zakres zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła określa statut, który ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia (art. 48 ust. 1). Statut gminy określa również uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3).

Z powyższego stanu prawnego wynika w szczególności, że osiedle jako jednostka pomocnicza gminy jest nieposiadającą osobowości prawnej szczególną wspólnotą samorządową, obejmującą osoby zamieszkałe na terytorium osiedla. Szczególny status prawny tej wspólnoty samorządowej polega zwłaszcza na tym, że nie została ona wyposażona w ustawowe kompetencje i zadania, bowiem zadania jednostki pomocniczej gminy określa statut tej jednostki, zaś jej uprawnienia w zakresie mienia komunalnego i gospodarki finansowej statut gminy. Wynika z tego, że zadania i kompetencje osiedla są zadaniami gminy przekazanymi w formie statutu tej jednostce pomocniczej gminy. Statut jednostki pomocniczej określa również organizację i zadania organów tej jednostki, przy czym statut powinien uwzględniać ustawowo określony status organów jednostki pomocniczej, a zatem to, że rada osiedla jest organem uchwałodawczym osiedla, zaś zarząd jego organem wykonawczym. Nie tylko określenie osiedla jako jednostki pomocniczej gminy, lecz także sposób i tryb przekazywania osiedlu zadań i kompetencji, oraz kształtowanie szczegółowo jego ustroju wewnętrznego, wskazuje na to, że status prawny osiedla jest w przemownym zakresie kształtowany przepisami statutowymi, które mogą określać - co ma

doniosłe znaczenie w rozpoznawanej sprawie - między innymi podmioty uprawnione do reprezentowania osiedla w jego stosunkach z osobami trzecimi i warunki tej reprezentacji. Wymaga bowiem szczególnego podkreślenia, że konieczne jest staranne odróżnianie procesowej kwestii reprezentowania osiedla w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym od zagadnienia procesowej kwalifikacji danego podmiotu jako strony postępowania administracyjnego lub uprawnionego do wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dla rozpoznawanej sprawy nie jest bowiem obojętne prawnie, czy jako stronę lub podmiot na prawach strony kwalifikuje się radę osiedla, jako organ osiedla, czy samo osiedle jako jednostkę pomocniczą gminy.

Wymaga zatem rozważenia, czy rada osiedla jest podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi z tej przyczyny, że ma w tym interes prawny. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym interes prawny to interes oparty na wyraźnym przepisie prawa materialnego, a zatem rada osiedla wnosząc skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję administracyjną w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę powinna wskazać przepis prawa materialnego, z którego wywodzi swój interes prawny. W związku z tym należy wskazać, że budzi zasadnicze wątpliwości uznanie organu jednostki pomocniczej gminy za stronę postępowania administracyjnego i podmiot uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Wątpliwości te uzasadnione są tym, że organ jednostki pomocniczej gminy nie jest podmiotem praw i obowiązków ustanowionych w prawie materialnym, bowiem podmiotem tym może być reprezentowana przez ten organ jednostka pomocnicza gminy, w rozpoznawanej sprawie - osiedle. Należy generalnie poddać w wątpliwość pogląd, jakoby organ jednostki organizacyjnej posiadającej, jak gmina, osobowość prawną lub jej nieposiadającej, jak osiedle, mógł być stroną w postępowaniu administracyjnym lub wnosić we własnym imieniu skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Istotą organu osoby prawnej w szczególności jest to, że osoba prawna uczestniczy w obrocie prawnym poprzez swoje organy, które działają w zakresie kompetencji tej osoby prawnej, zaś oświadczenie woli organu jest uważane za oświadczenie samej osoby prawnej; powyższe odnosi się *mutatis mutandis* do organu jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Wynika z tego, że w braku wyraźnego przepisu prawa, organ jednostki pomocniczej samorządu terytorialnego nie może być samodzielny podmiotem praw i obowiązków w sferze materialnego prawa administracyjnego. Nie jest zatem trafny pogląd wnoszącego rewizję Pierwszego

Prezesa Sądu Najwyższego, jakoby rada osiedla mogła być stroną postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego. Fakt, że planowane przedsięwzięcie inwestycyjne będzie realizowane „wśród istniejącej zabudowy mieszkaniowej” nie usprawiedliwia stanowiska wnoszącego rewizję nadzwyczajną, że „po stronie podstawowej formy reprezentacji mieszkańców osiedla, na terenie którego miałyby być zrealizowane dane przedsięwzięcie inwestycyjne” istnieje interes prawny, o jakim mowa w art. 33 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Ani bowiem rada osiedla, jako organ uchwałodawczy osiedla, ani też wspólnota samorządowa, jaką tworzą mieszkańcy osiedla, nie mają statusu osoby trzeciej w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym status osoby trzeciej posiadają jedynie osoby, których interesy prawne są chronione w granicach art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego, nie zaś osoby, które mają jedynie interesy faktyczne. Do osób trzecich w rozumieniu powyższego przepisu należą, oprócz inwestora i innych osób mogących wykazać się prawem do dysponowania nieruchomością objętą procesem inwestycyjnym, także właściciele i użytkownicy wieczystości sąsiednich nieruchomości, ale tylko wtedy, gdy projektowana inwestycja narusza ich uzasadnione interesy wymienione w art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego. Istnienie interesu prawnego w rozumieniu powyższego przepisu wymaga szczególnie skrupulatnego badania przez organ administracji publicznej i odnoszenia tego interesu prawnego do konkretnej osoby, nie zaś do podmiotu zbiorowego jakim jest wspólnota samorządowa czyli ogół mieszkańców zamieszkanych na terenie jednostki pomocniczej gminy, ani tym bardziej do organu tej jednostki pomocniczej, który ze względów konstrukcyjnych nie może być podmiotem uprawnień (interesów) określonych w art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego. Nie może być takim podmiotem ponieważ rada osiedla nie jest właścicielem ani użytkownikiem wieczystym nieruchomości sąsiedniej, z których to praw rzeczowych mogłaby wywodzić uzasadnione interesy prawne w rozumieniu powyższego przepisu. Z tych samych przyczyn podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi na ostateczną decyzję o udzieleniu pozwolenia na budowę nie jest osiedle jako jednostka pomocnicza gminy, która jedynie zarządza przydzielonymi składnikami majątku gminy w zakresie określonym statutem.

Wymaga rozważenia, czy osiedle lub rada osiedla jest organizacją społeczną w rozumieniu art. 33 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W związku z tym należy wskazać, że organizacje społeczne mogą wywodzić swoje

uprawnienie do udziału w postępowaniu administracyjnym, a następnie do wniesienia skargi do Sądu, z przepisów prawa materialnego administracyjnego lub z przepisu art. 31 KPA w związku z art. 32 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Należy przyjąć, że osiedle jako jednostka pomocnicza gminy nie jest organizacją społeczną w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 KPA, a zatem nie może skutecznie domagać się przyznania jej statusu podmiotu na prawach strony na podstawie art. 31 § 1 KPA. Nie ulega bowiem wątpliwości, że organizacją społeczną w rozumieniu tych przepisów jest wyłącznie dobrowolne zrzeszenie osób urzeczywistniające wąskie przedmiotowo cele statutowe w interesie swoich członków, czyli podmiot typu korporacyjnego. Tymczasem osiedle nie jest dobrowolnym, lecz przymusowym zrzeszeniem osób zamieszkałych na terytorium osiedla i realizuje, podobnie jak gmina, cele ogólne określone ustawą i statutem. Sąd Najwyższy podziela w całej rozciągłości pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu z dnia 26 marca 1992 r., SA/Wr 300/92 (Współnota 1992 nr 33, s. 21), w którym stwierdzono, że: „1. Z zakresu pojęcia "organizacja samorządowa" należy wyłączyć samorząd terytorialny, a zatem wszystkie organy tego samorządu łącznie z organami jednostek pomocniczych tego samorządu, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.). Art. 5 § 2 pkt 6 KPA stanowi, że ilekroć w przepisach KPA jest mowa o organach samorządu terytorialnego, rozumie się przez to organy gmin. Pod pojęciem „organy gminy” należy rozumieć nie tylko organy gminy określone w rozdziale 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, ale również organy jednostek pomocniczych, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym. Wchodzą one w zakres pojęcia „organy samorządu terytorialnego”, a nie w zakres pojęcia „organizacja samorządowa”. 2. Brak regulacji prawnej w ustawie o samorządzie terytorialnym przyznającej sołectwom, dzielnicom, osiedlom, prawa do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym na zasadach ustalonych dla organizacji społecznych przez KPA wyłącza możliwość przyznania tym jednostkom pomocniczym gminy w formie uchwały organu gminy pozycji podmiotu na prawach strony w postępowaniu administracyjnym”. Nie wymaga bliższego uzasadnienia, że ze względów konstrukcyjnych wykluczone jest uznanie rady osiedla będącej organem jednostki pomocniczej za organizację społeczną w rozumieniu powyższych przepisów KPA i ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Jednostka pomocnicza samorządu terytorialnego mogła uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, gdy spełnione były przesłanki określone w art. 100 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Wymaga jednak szczególnego podkreślenia, że z wykładni językowej przepisu art. 99, jak i przepisu art. 100 ustawy wynika, iż przepisy te odróżniały jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego od organizacji społecznych wymienionych w tych przepisach. Dystynkcja ta jest szczególnie wyraźna w przepisie art. 100 ust. 4 ustawy, który stanowił, że „organizacjom społecznym zainteresowanym ochroną środowiska ze względu na przedmiot i teren swojego działania, a także jednostkom pomocniczym samorządu terytorialnego w zakresie ich właściwości miejscowej przysługuje prawo uczestnictwa na prawach strony w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z ochroną środowiska.” Z powołanych przepisów w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji wynika ponadto, że „prawo uczestnictwa na prawach strony” nie mogło przysługiwać organom jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego, lecz wyłącznie tym jednostkom i tylko w razie spełnienia przesłanek określonych w art. 100 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. O ile bowiem w stanie prawnym obowiązującym do dnia 1 stycznia 1998 r. na uprawnienie to mogły powołać się między innymi „organy sołectwa lub dzielnicy”, co wynikało z ówczesnego brzmienia art. 99 ustawy, to po zmianie tego przepisu jest w nim mowa o jednostkach pomocniczych samorządu terytorialnego, co wyklucza dopuszczalność (od dnia 1 stycznia 1998 r.) uczestnictwa organów tych jednostek na prawach strony. W związku z tym bezpodstawny jest pogląd wnoszącego rewizję nadzwyczajną Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jakoby rada osiedla N. „mogła być postrzegana jako organizacja społeczna w rozumieniu art. 99 ust. 1 ustawy.” Sąd Najwyższy po raz kolejny podkreśla, że utożsamianie organu jednostki organizacyjnej (rady osiedla) z organizacją społeczną, która jest rodzajem dobrowolnego zrzeszenia korporacyjnego, nie ma żadnego oparcia w polskim systemie prawnym, podobnie jak nie ma jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego kwalifikowanie przymusowego związku terytorialnego jakim jest niewątpliwie jednostka pomocnicza gminy (osiedle) jako organizacji społecznej w rozumieniu zarówno art. 31 § 1 KPA, jak i art. 100 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. W rozpoznawanej sprawie jest zatem oczywiste, że w postępowaniu administracyjnym zakończonym zaskarżoną decyzją status uczestnika na prawach strony miało wyłącznie osiedle N. jako jednostka pomocnicza samorządu terytorialnego reprezentowana przez radę osiedla N.

W niniejszej sprawie należy starannie odróżniać zagadnienie legitymacji procesowej czynnej do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (podmiot uprawniony do wniesienia skargi w rozumieniu art. 31 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym) od zagadnienia reprezentacji podmiotu uprawnionego w postępowaniu sądowoadministracyjnym (por. pkt 1 tezy mającej moc zasady prawnej uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 1989 r., III CZP 76/89 - OSNC 1990 z. 6, poz. 71, w której stwierdzono, że: „Samorząd mieszkańców działający przez komitet osiedlowy ma zdolność sądową w sprawach o roszczenia z art. 100 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. Nr 3, poz. 6 ze zm.).” Z lakonicznego uzasadnienia zaskarżonego postanowienia zdaje się wynikać, że Sąd przyjął, iż podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi na decyzje Wojewody Z. w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na budowę, jest osiedle N. jako jednostka pomocnicza samorządu terytorialnego. Powodem odrzucenia wniesionej przez radę osiedla N. skargi na tę decyzję nie było zatem wniesienie jej przez nieuprawniony podmiot, lecz brak pełnomocnictwa zarządu miasta do wniesienia przez radę skargi do Sądu, czego wymagał statut osiedla w odniesieniu do czynności prawnych dokonywanych przez radę.

W związku z tym wymaga rozważenia, czy osiedle N. uczestniczące na prawach strony w postępowaniu administracyjnym zakończonym zaskarżoną decyzją jest uprawnione wyłącznie z tytułu tego uczestnictwa do wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni podziela pogląd prawny wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 października 1998 r. III RN 58/98 (OSNAPIUS 1999 nr14, poz. 444), zgodnie z którym: „Dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony (art. 31 § 1 KPA) przesądza co do zasady o tym, że przysługuje jej również prawo wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu niezgodności decyzji z prawem (art. 34 ustawy o NSA). Nie zwalnia to Naczelnego Sądu Administracyjnego z obowiązku badania legitymacji prawnej organizacji społecznej do wniesienia skargi, w tym także dopuszczalności jej udziału na prawach strony w postępowaniu administracyjnym, w którym podjęta została zaskarżona decyzja (art. 33 ust. 1 ustawy o NSA).”

Zagadnienie reprezentacji osiedla w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu sądowoadministracyjnym należy do materii statutowej. Rada gminy regulując te kwestie w statucie powinna mieć jednak na uwadze, że rada osiedla jest orga-

nem uchwałodawczym (art. 37 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), w którego zakresie działania nie mieści się zatem funkcja reprezentowania osiedla w jego stosunkach prawnych z osobami trzecimi, w tym w postępowaniach administracyjnych i sądowych, w których osiedle jest stroną. Funkcja reprezentowania osiedla należy z istoty rzeczy do kompetencji zarządu, który jest organem wykonawczym osiedla (art. 37 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Niezależnie jednak od powyższego nieprzedstawienie przez radę osiedla w terminie określonym przez Sąd wymaganego statutem osiedla pełnomocnictwa od zarządu miasta skutkuje odrzuceniem skargi, co prawidłowo uczynił Naczelny Sąd Administracyjny zaskarżonym postanowieniem.

Biorąc powyższe pod rozwagę, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji,

=====