

Paweł Górecki*

Uniwersytet Szczeciński

ROLE ORGANIZACJI SPOŁECZNEJ W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

Streszczenie

Organizacja społeczna to podmiot, który występuje we wszystkich rodzajach postępowań, które przewiduje system polskiego prawa. Można ją spotkać zarówno w procesie sądowym karnym, cywilny, sądownoadministracyjnym, jak i administracyjnym. Wszędzie tam odgrywa ona swoją rolę, realizując zadania związane z interesem społecznym lub broniąc swojego interesu indywidualnego. Jednak tylko w postępowaniu sądownoadministracyjnym organizacja społeczna może wejść w rolę każdego uczestnika postępowania. Nie może ona być jedynie organem sprawującym wymiar sprawiedliwości, gdyż to powierzono na mocy postanowień Konstytucji RP sądom, których nie można zastąpić w wypełnieniu tego zadania.

Słowa kluczowe: postępowanie sądownoadministracyjne, organizacja społeczna

* dr Paweł Górecki – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie. E-mail: pawelgorecki@op.pl.

Termin „organizacja społeczna” jest używany przez ustawodawcę w różnych kontekstach i znaczeniach. W legislaturze funkcjonuje ograniczona liczba definicji tego pojęcia tworzonych na użytek poszczególnych gałęzi prawa lub wręcz poszczególnych ustaw. Jeżeli w aktach normatywnych jest używany termin „organizacja społeczna”, to najczęściej w odniesieniu do przysługujących jej uprawnień procesowych lub materialnoprawnych. Ustawodawca posługuje się trzema sposobami definiowania terminu „organizacja społeczna”. Pierwszy to ten, w którym wyjaśnienie znaczenia terminu „organizacja społeczna” następuje poprzez wyliczenie przykładowego katalogu organizacji. Przykładem może być przepis art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a., gdzie przez organizację społeczną rozumie się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Drugim sposobem jest definiowanie poprzez połączenie określenia jej podmiotowości i rodzaju organizacji przewidzianego w systemie prawa oraz przypisanych jej uprawnień. W tym przypadku można wskazać na dość anachroniczną definicję we wciąż obowiązującym akcie prawnym. Znajduje się ona w ustawie z 10 lipca 1985 roku o przedsiębiorstwach mieszanych, gdzie w art. 1 ust 3 pkt 2 wyjaśnia się, że ilekroć w ustawie jest mowa o organizacji społecznej, rozumie się przez to posiadającą osobowość prawną organizację społeczną lub społeczno-zawodową ludu pracującego, uprawnioną do prowadzenia działalności gospodarczej¹. Trzecim sposobem definiowania organizacji społecznej w ustawach jest wskazanie przez normodawcę rodzaju organizacji poprzez przymiotnik inny niż „społeczna”, na przykład ekologiczna, konsumencka, ale w rozwinięciu definicji ustawodawca przyporządkowuje ten podmiot do organizacji społecznych. Wskazuje przy tym na określone jej zadania wyliczone w statucie tego podmiotu lub w innych aktach prawnych. Przykładem tego sposobu definiowania może być norma zawarta w przepisie art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, który stwierdza, że organizacja ekologiczna to organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona środowiska². W identyczny sposób ujmuje tę problematykę

¹ Ustawa z 10 lipca 1985 roku o przedsiębiorstwach mieszanych (DzU z 1985 roku, nr 32, poz. 142).

² Ustawa z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (DzU z 2013 roku, poz. 1235).

art. 3 pkt 16 ustawy z 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska³. Ostatnim przykładem może być przepis art. 4 pkt 13 ustawy z 16 lutego 2007 roku, który podaje, że organizacja konsumencka to niezależne od przedsiębiorców i ich związków organizacje społeczne, do których zadań statutowych należy ochrona interesów konsumentów; organizacje konsumenckie mogą prowadzić działalność gospodarczą na zasadach ogólnych, o ile dochód z działalności służy wyłącznie realizacji celów statutowych⁴.

Żaden z cytowanych wyżej przepisów nie definiuje organizacji społecznej poprzez wymienienie jej charakterystycznych cech będących swoistymi dla wszystkich tego rodzaju podmiotów. To zadanie zostało powierzone doktrynie. M. Bogusz termin „organizacja społeczna” rozumie jako trwałe zrzeczenie osób fizycznych i prawnych, działające w formie prawnej przewidzianej przez przepisy powszechnie obowiązujące, niewchodzące w skład aparatu państwa, posiadające cel o charakterze społecznym⁵. W. Dawidowicz pod pojęciem organizacji społecznej rozumie „wszelkie jednostki organizacyjne nie stanowiące aparatu państwowego, a więc takie, których powstanie i działalność może być przypisana bezpośrednio nie państwu, lecz pewnej grupie społecznej”⁶. Podobnie J. Starościak – według niego są to „wszystkie organizacje, które nie są prawnie włączone w system organów państwowych i które nie stanowią w jakiegokolwiek bądź formie ich przedłużenia”⁷.

Organizacja społeczna to podmiot, który występuje we wszystkich rodzajach postępowań, które przewiduje system prawa polskiego. Można ją spotkać zarówno w procesie sądowym karnym, cywilny, sądowoadministracyjnym, jak i administracyjnym. Wszędzie tam odgrywa ona swoją rolę, realizując zadania związane z interesem społecznym lub broniąc swojego interesu indywidualnego. Jednak tylko w postępowaniu sądowoadministracyjnym organizacja społeczna może wejść w rolę każdego uczestnika postępowania. Nie może ona być jedynie organem sprawującym wymiar sprawiedliwości, gdyż to powierzono na mocy

³ Ustawa z 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (DzU z 2013 roku, poz. 1232), art. 3 pkt 16 „organizacji ekologicznej – rozumie się przez to organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona środowiska”.

⁴ Ustawa z 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (DzU z 2007 roku, nr 50, poz. 331).

⁵ M. Bogusz, *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 43.

⁶ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1962, s. 63.

⁷ J. Starościak, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 112.

postanowień Konstytucji RP sądom powszechnym i wojskowym z Sądem Najwyższym na czele oraz sądom administracyjnym z Naczelnym Sądem Administracyjnym na czele. I zgodnie z przepisami ustawy zasadniczej żaden inny podmiot lub organ władzy publicznej nie mogą ingerować w określone ustawowo kompetencje sądów bądź w nich uczestniczyć⁸.

Na mocy postanowień ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹ organizacja społeczna może być skarżącym, organem administracji publicznej, którego działanie, bezczynność, przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, uczestnikiem postępowania wskazanym w art. 33 p.p.s.a.

Do kręgu organizacji społecznych w rozumieniu art. 9 p.p.s.a. można zaliczyć: partie polityczne, stowarzyszenia, stowarzyszenia zwykłe, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, stowarzyszenia kultury fizycznej, samorządy zawodowe: notariuszy, adwokatów, radców prawnych, rzeczników patentowych, lekarzy, pielęgniarek i położnych, lekarzy weterynarii, aptekarzy, biegłych rewidentów, doradców podatkowych, społeczno-zawodowe organizacje rolników, samorząd studencki, stowarzyszenia zrzeszające studentów, uczelniane organizacje studenckie, związki zawodowe, związki pracodawców, Kościoły i związki wyznaniowe, Polski Czerwony Krzyż, Polski Związek Łowiecki¹⁰.

Spośród wielu podmiotów biorących udział w postępowaniu sądowno-administracyjnym w charakterze skarżącego tylko organizacja społeczna może występować w dwóch różnych rolach po stronie skarżącego. Po pierwsze jako podmiot szukający ochrony sądowej swojego interesu prawnego. Wówczas właściwą normą określającą jej legitymację będzie przepis art. 50 § 1 p.p.s.a., w myśl którego „uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny”. W tym przypadku będzie ona stroną postępowania ze wszystkimi konsekwencjami w sferze praw i obowiązków wynikającymi z norm prawa administracyjnego materialnego i procesowego. I w drugim wariancie, przewidzianym w art. 50 § 1 *in fine* p.p.s.a., kiedy to organizacja społeczna występuje w sprawach dotyczących interesów prawnych osób trzecich, o ile działalność ta jest zgodna z odpowiednim zapisem statutowym i jeżeli brała ona udział w postępowaniu administracyjnym.

⁸ P. Górecki, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne jako gwarancja przestrzegania praw człowieka*, w: *Prawa człowieka – idea, instytucje, krytyka*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec, „*Studia Erasmiensis Wratislaviensis*” 2010, z. 4, s. 270–271.

⁹ Ustawa z 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU z 2012 roku, nr 270), dalej p.p.s.a.

¹⁰ M. Bogusz, dz.cyt., s. 43.

Przepisy prawa administracyjnego materialnego, jak i procedury administracyjnej oraz p.p.s.a. pozostawiają poza dyskusją uprawnienie organizacji społecznej do ochrony swojego interesu prawnego. Wyżej wymienione normy prawne nie sytuują tego podmiotu poza pojęciem strony skarżącej w postępowaniu sądowoadministracyjnym i traktują organizację społeczną jak każdy inny podmiot uprawniony do złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na wszystkie formy działania administracji objęte kognicją sądu, bezczynność czy przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej.

Jeszcze pod rządami poprzedniej regulacji postępowania sądowoadministracyjnego, to jest ustawy o NSA¹¹, miały miejsce rozważania, czy organizacja społeczna, która prowadziła postępowanie administracyjne lub wyraziła stanowisko w trybie art. 106 k.p.a., może wykazać się interesem prawnym w zaskarżeniu do sądu administracyjnego decyzji organu administracji publicznej. Przyczyną tej wymiany poglądów było między innymi orzecznictwo Sądu Najwyższego w zakresie ustalenia legitymacji do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przez organy samorządu zawodowego. Otóż Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów z 6 lutego 1996 roku, III AZP 26/95¹², stwierdził, iż „izbie notarialnej przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję Ministra Sprawiedliwości o powołaniu na stanowisko notariusza i wyznaczeniu siedziby jego kancelarii”. To stanowisko zostało skrytykowane przez J. Borkowskiego w głosie¹³ do wyżej wymienionej uchwały. Autor postawił tezę odwrotną i opowiedział się za nieprzyznaniem organowi samorządu notarialnego uprawnienia do wniesienia skargi na decyzję ministerialną. Z perspektywy czasu oraz obowiązującej regulacji prawnej dotyczącej postępowania sądowoadministracyjnego nie ma już żadnych wątpliwości, że stanowisko wyrażone przez J. Borkowskiego było słuszne i w pełni zachowuje swoją aktualność. Jeżeli organizacja społeczna jest organem współdziałającym w myśl art. 106 k.p.a., to nie posiada statusu strony postępowania administracyjnego. Oznacza to, że nie może ona wnieść odwołania na drodze administracyjnej lub skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w przypadku nieuwzględnienia przez organ orzekający w procesie wydawania decyzji administracyjnej jej stanowiska wyrażonego w opinii.

¹¹ Ustawa z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU z 1995 roku, nr 74, poz. 368), dalej ustawa o NSA.

¹² „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, nr 1, poz. 20.

¹³ J. Borkowski, *Glosa do uchwały SN z dnia 6 lutego 1996 r., III AZP 26/95*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, nr 1, poz. 20.

Podobnie sprawa się ma w sytuacji, gdy organizacji społecznej powierzono kompetencję sprawowania orzecznictwa administracyjnego. Wówczas nie będzie przysługiwał jej przymiot strony postępowania administracyjnego i związane z nim prawa, ponieważ w tej sytuacji korzysta ona z uprawnień władczych, opatrzonych sankcją przymusu państwowego. Zgodnie z poglądem Sądu Najwyższego wyrażonym w uzasadnieniu do uchwały składu 7 sędziów z 27 lipca 1993 roku, III AZP 8/93¹⁴, „organ, który wydał w sprawie decyzję, nie jest i nie może w tej samej sprawie być stroną postępowania. (...) Z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie wynika uprawnienie organu administracyjnego do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na własną decyzję lub w obronie własnej decyzji wzruszonej przez organ odwoławczy. W postępowaniu administracyjnym prowadzonym zarówno w trybie zwykłym (instancyjnym), jak i w trybach nadzwyczajnych, przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie dopuszczają żadnej zmiany statusu organu administracyjnego; zawsze jest on organem prowadzącym postępowanie i wyposażonym w uprawnienia o charakterze władczym”. Powyższy pogląd został recypowany przez orzecznictwo sądów administracyjnych i mimo upływu lat jest stosowany także pod rządami p.p.s.a.¹⁵

Drugi wariant uczestnictwa organizacji społecznej w postępowaniu sądo-administracyjnym jako podmiotu skarżącego jest wprost wyartykułowany w p.p.s.a. Artykuł 50 § 1. *in fine* p.p.s.a. umożliwia organizacji społecznej zaistnienie w postępowaniu sądowym w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób. Legitymacja tego podmiotu została ograniczona przesłankami

¹⁴ „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna Administracyjna Pracy” 1994, nr 1, poz. 3.

¹⁵ Postanowienie WSA w Warszawie z 16 września 2005 roku, VI SA/Wa 110/05, LEX nr 192908: „1. Organy samorządu adwokackiego będąc upoważnione na mocy ustawy do podejmowania uchwał w sprawach indywidualnych nie mogą jednocześnie występować w takich sprawach jako skarżący w postępowaniu przed sądem administracyjnym. 2. Wniesiony przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 69 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze (DzU z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.) sprzeciw narusza zarówno interes organu samorządu, który chce wpisać konkretną osobę na listę, jak i interes prawny tej osoby, która chce być wpisana na listę. W tej sytuacji organ samorządu staje się rzeczywiście stroną postępowania i sytuowany jest na takiej samej pozycji jak osoba wpisana – chce poddać kontroli sądowno-administracyjnej sprzeciw Ministra. Ustawodawca przyznał organowi samorządu adwokackiego, tak jak zainteresowanemu, prawo zaskarżenia decyzji Ministra do sądu administracyjnego. To uprawnienie dotyczy jednak tylko sytuacji objętej przepisem art. 69 ust. 3 tej ustawy i nie może być rozciągane na żadne inne sytuacje procesowe, w których zainteresowany i organ samorządu pozostają na swoich zwykłych pozycjach procesowych”.

o charakterze formalno-prawnym¹⁶. Pierwszą jest przesłanka statutowej działalności, która pozostaje w ścisłym związku ze sprawą będącą przedmiotem postępowania sądowego. Druga przesłanka ogranicza legitymację organizacji społecznej poprzez konieczność wzięcia przez nią udziału w postępowaniu administracyjnym. Łączne spełnienie tych dwóch warunków ustawowych daje organizacji społecznej gwarancję udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym¹⁷. Wydaje się, że poza warunkami opisanymi wprost w art. 50 § 1 p.p.s.a. można także wskazać inne, także ważne z punktu widzenia poprawności prowadzonego postępowania sądowego. Sąd administracyjny powinien rozważyć, czy występujący podmiot faktycznie posiada status prawny organizacji społecznej oraz czy udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym był usprawiedliwiony z punktu widzenia obowiązującego prawa. Dwa ostatnie zagadnienia są niezwykle istotne i twierdzące odpowiedzi na postawione pytania będą warunkowały możliwość oceny legitymacji procesowej organizacji społecznej z punktu widzenia przepisu art. 50 § 1 p.p.s.a. To, czy dany podmiot może korzystać z praw przysługujących organizacjom społecznym, nie wynika z samej jego woli bądź woli osób współdziałających ze sobą w jakimś celu, nawet najbardziej szlachetnym i pożądanym społecznie. Będzie to uzależnione od prawidłowego przeprowadzenia procesu rejestracji, którego skutkiem będzie zaistnienie nowego podmiotu w obrocie prawnym. W kontekście przepisu art. 25 § 4 p.p.s.a. nie będzie miało znaczenia, czy w wyniku czynności rejestracyjnych podmiot ten nabędzie osobowość prawną, czy też nie. Fakt uznania przez obowiązujące prawo działalności określonej grupy podmiotów w formie zrzeszenia

¹⁶ Zob. podobnie NSA w wyroku z 15 marca 2007 roku, II OSK 461/06, LEX nr 339469 – „Legitymacja procesowa podmiotów, o których mowa w art. 50 § 1 p.p.s.a. ma charakter materialny, za wyjątkiem prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i organizacji społecznych, których legitymacja procesowa oparta została w tym przepisie na przesłankach formalnych. Legitymacja do złożenia skargi wynikająca z tego przepisu dla strony skarżącej oparta jest na kryterium interesu prawnego, co oznacza, że ze skargą może wystąpić podmiot, który wykaże, że istnieje związek między chronionym przez przepisy materialne jego interesem prawnym, a aktem lub czynnością organu administracji publicznej. Istnienie tak rozumianego interesu prawnego jest warunkiem nie tylko wszczęcia postępowania lecz również materialną przesłanką uwzględnienia skargi, a zatem interes prawny podmiotu, który wszczął postępowanie sądowoadministracyjne musi istnieć w dacie rozpoznawania skargi”.

¹⁷ Postanowienie NSA z 4 lipca 2013 roku, II OSK 1588/13, LEX nr 1346311 – Organizacja społeczna jest uprawniona do wniesienia skargi w sprawach dotyczących innych podmiotów, o ile kumulatywnie spełnione będą dwa warunki. Po pierwsze, sprawa sądowoadministracyjna musi się mieścić w zakresie jej statutowej działalności. Po drugie, konieczne jest, by organizacja ta brała udział w postępowaniu administracyjnym. Warunek udziału organizacji społecznej zostanie spełniony, jeżeli organizacja ta występowała w tym postępowaniu w charakterze uczestnika na prawach strony.

będzie wystarczający do uznania za organizację społeczną i umożliwi korzystanie z przywilejów przewidzianych przepisami prawa. Tym samym wniesienie skargi do sądu administracyjnego przez grupę osób, które mylnie uznają, iż działają w ramach organizacji społecznej, musi być negatywnie ocenione przez sąd i spowodować zakończenie postępowania bez merytorycznego ustosunkowania się do treści skargi. Równie ważne będzie rozważenie możliwości uczestniczenia organizacji społecznej w określonym rodzaju spraw administracyjnych. Ustawodawca nie dał możliwości organizacji społecznej uczestniczenia w każdym postępowaniu administracyjnym jako podmiotu na prawach strony. Dał temu wyraz choćby w art. 28 ust. 3 Prawa budowlanego, w którym stwierdził, że „przepisu art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę”. Implikacją tej sytuacji będzie ograniczenie zdolności sądowej organizacji społecznej w sprawach o wydanie pozwolenia na budowę. Tym samym organizacja taka nie może skutecznie zaskarżyć do sądu administracyjnego decyzji i postanowień zapadłych w tego rodzaju sprawach¹⁸.

Zweryfikowanie przesłanki statutowej działalności organizacji społecznej jako warunku jej udziału w postępowaniu nie powinno nastęrczać wielu trudności, bowiem wystarczy zaznajomić się ze statutem lub wyciągiem ze statutu, aby ocenić cele działania i zadania organizacji społecznej¹⁹.

W literaturze podnoszony jest problem organizacji społecznych o mniej sformalizowanym charakterze, takich jak na przykład stowarzyszenia zwykłe. Jednak jest to problem pozorny, gdyż do rejestracji tego stowarzyszenia konieczne jest uchwalenie regulaminu działalności, w którym określa się cel działania stowarzyszenia (art. 40 ust. 2 ustawy o stowarzyszeniach²⁰). W myśl art. 43 pkt 2 ustawy o stowarzyszeniach regulamin działalności jest traktowany na równi ze statutem stowarzyszenia. W związku z tym z faktu, że niektóre organizacje społeczne nie mają statutów, nie można wyciągnąć zasadnego wniosku, iż nie mogą one uczestniczyć w postępowaniu na prawach strony. Wydaje się, że większy problem w tym względzie nastąpi, gdy zajdzie konieczność analizowania statutu organizacji społecznych, których cele zostały zakreślone bardzo szeroko i nie ma w nich zwrotu wprost o udziale tego podmiotu w postępowaniu sądowym. Na tle

¹⁸ Wyrok NSA z 20 marca 2008 roku, II OSK 265/07, LEX nr 468730.

¹⁹ J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwa Prawnicze, Warszawa 1985, s. 43.

²⁰ Ustawa z 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach (DzU z 2001 roku, nr 79, poz. 855).

poglądów doktryny i orzecznictwa ten problem został jednak rozwiązany²¹. Otóż związek przedmiotowy sprawy sądowoadministracyjnej z odpowiednim zapisem w statucie musi być wyraźny i nie może wynikać z zapisów ogólnikowych. Sąd administracyjny, dokonując kwalifikacji legitymacji organizacji społecznej, musi mieć pewność co do celów, jakimi kieruje się ten podmiot. Sąd musi także odpowiedzieć na pytanie, czy podjęte przez organizację społeczną czynności w procesie sądowoadministracyjnym są związane z celem publicznym, jaki został przed nią postawiony.

W obowiązującej regulacji prawnej dotyczącej postępowania sądowoadministracyjnego zrezygnowano z przesłanki „interesu społecznego” jako warunku formalnego dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu sądowym. Należy pozytywnie ocenić tę zmianę, ponieważ termin „interes społeczny” jako nadzwyczaj wieloznaczny i relatywny nie został zdefiniowany i dlatego w każdym przypadku istniała konieczność rozstrzygnięcia tego problemu przez właściwy organ *ad casum*²², co nadmiernie i niepotrzebnie komplikowało proces ustalania legitymacji organizacji społecznej. Nie oznacza to jednak, że organizacja społeczna może zainicjować postępowanie sądowe w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób w oderwaniu od interesu społecznego. Sensem istnienia organizacji społecznej jest właśnie ochrona dobra wspólnego, co jest wyrażane w postanowieniach jej statutu w zakresie celów i zadań. Badanie przez sąd spełnienia przesłanki „statutowej działalności” jest nie tylko sprawdzeniem korelacji pomiędzy przedmiotem sprawy a celami organizacji społecznej opisanymi w statucie, ale także pośrednio, czy czynności procesowe organizacji odpowiadają interesowi społecznemu opisanemu w postanowieniach aktów prawa wewnętrznego tej organizacji.

²¹ Postanowienie NSA z 23 stycznia 2014 roku, II OSK 2004/12, LEX nr 1452839 – „Artykuł 50 § 1 p.p.s.a. dla organizacji społecznej przyjął przesłankę materialnoprawną – organizacja społeczna ma legitymację do wniesienia skargi w zakresie jej statutowej działalności. Przesłanka materialnoprawna wymaga, dla stwierdzenia jej wystąpienia, ustalenia merytorycznego związku treści rozstrzygnięcia działania organu administracji publicznej z celami statutowymi organizacji społecznej. Nie do przyjęcia jest, że jednostka musi wykazać interes materialny wynikający z przepisu prawa materialnego, zaś organizacja społeczna może otrzymać legitymację na podstawie hasłowo, ogólnikowo określonych celów statutowych, bez wykazania związku z przedmiotem zaskarżonego działania. Ogólne cele: ochrona przyrody, ochrona krajobrazu, ochrona środowiska nie dają podstaw do wykazania celu statutowego będącego podstawą do wyprowadzenia legitymacji skargowej. Ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie pozostaje w bezpośrednim związku z tak określonymi celami, a związek ten nie może być pośredni”.

²² Zob. B. Jaworska-Dębska, *Pozycja organizacji społecznej w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 11, s. 60.

Kolejna przesłanka dotycząca legitymacji skargowej organizacji społecznej opisana w art. 50 ust. 1 *in fine* p.p.s.a. nawiązuje do konkretnych ról tego podmiotu wynikających z przepisów procedury administracyjnej. Ważne w tym jest to, że można wskazać zależność między zainicjowaniem postępowania przed sądami administracyjnymi a koniecznością uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym. Z treści wskazanego wcześniej przepisu jednoznacznie wynika, że organizacja społeczna może wnieść skargę w sprawach innych osób tylko wówczas, gdy organ administracji publicznej dopuścił ją do udziału bądź wyraził zgodę na wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu w trybie art. 31 k.p.a. Orzecznictwo sądów administracyjnych w tym względzie jest również jednolite²³.

Sam fakt uczestnictwa organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym jako podmiotu na prawach strony przesądza, co do zasady, o przy-

²³ Zob. Postanowienie NSA z 13 czerwca 2008 roku, II OZ 594/08, LEX nr 493604 – „Legitymacja skargowa przysługuje organizacji społecznej tylko wówczas, gdy brała ona udział w postępowaniu administracyjnym jako uczestnik na prawach strony. Musi to zatem być organizacja społeczna, która zgłosiła żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu i żądanie to zostało przez organ administracyjny uznane za uzasadnione, skutkiem czego – z mocy postanowienia organu – uczestniczyła ona w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Należy więc odróżnić wniesienie skargi w cudzej sprawie przez organizację społeczną uczestniczącą w postępowaniu na prawach strony od popierania skargi przez taką organizację, ale wniesioną przez inny podmiot w celu ochrony swojego interesu prawnego. W postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie występuje instytucja solidarnego wniesienia skargi, albowiem każdy ze skarżących, nawet jeśli skarga wnoszona jest w jednym piśmie, reprezentuje swój własny interes prawny, chroniony konkretnym przepisem prawa materialnego. Wyrok WSA z 14 lutego 2014 roku, IV SA/Wa 2032/13, LEX nr 1460983 – Podstawowym wymogiem dla uznania legitymacji skargowej organizacji społecznej w sprawach dotyczących interesów innych osób jest jej uczestnictwo – z mocy postanowienia organu – w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie przepisów k.p.a. na prawach strony. Takie ukształtowanie wymogów legitymacji pozwala na odróżnienie sytuacji wniesienia skargi w cudzej sprawie przez organizację społeczną uczestniczącą w postępowaniu na prawach strony od popierania skargi przez taką organizację, ale wniesionej przez inny podmiot w celu ochrony swojego interesu prawnego. Przepis art. 50 p.p.s.a. legitymację skargową organizacji społecznej ściśle wiąże z uprzednim przeprowadzeniem postępowania administracyjnego w rozumieniu k.p.a. i tylko w takich sprawach jej upatruje. Postanowienie NSA z 4 października 2011 roku, II OSK 1959/11, LEX nr 965207 – Podstawowym wymogiem dla uznania legitymacji skargowej organizacji społecznej w sprawach dotyczących interesów innych osób jest jej uczestnictwo – z mocy postanowienia organu – w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Takie ukształtowanie wymogów legitymacji pozwala na odróżnienie sytuacji wniesienia skargi w cudzej sprawie przez organizację społeczną uczestniczącą w postępowaniu na prawach strony od popierania skargi przez taką organizację, ale wniesionej przez inny podmiot w celu ochrony swojego interesu prawnego. Wyrok NSA z 18 lutego 2014 roku, II OSK 2099/12, LEX nr 1497905 – Organizacja społeczna, która została dopuszczona do udziału w postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 31 § 1 k.p.a., jest w myśl art. 50 § 1 p.p.s.a. legitymowana do wniesienia skargi na decyzję organu odwoławczego wydaną na skutek odwołania wniesionego przez tą organizację.

sługujących jej uprawnieniach procesowych, co oznacza, że przysługuje jej również prawo do wniesienia skargi z powodu niezgodności decyzji z prawem, na warunkach określonych w p.p.s.a. Wniesienie skargi powoduje, że organizacja społeczna staje się skarżącym i do momentu zakończenia procesu sądowego z jej udziałem może ona korzystać ze wszystkich praw przewidzianych w p.p.s.a. Jednak należy zaznaczyć, że dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym przez organ administracji publicznej nie powoduje niejako automatycznie nadanie jej uprawnienia do skutecznego popierania skargi, to znaczy że skarga będzie przedmiotem postępowania rozpoznawczego w procesie sądowym. Doktryna, jak i orzecznictwo są zgodne, że ocena legitymacji organizacji społecznej należy do sądu administracyjnego niezależnie od postanowień organów administracji publicznej podjętych w procesie administracyjnym²⁴. W sposób jednoznaczny daje temu wyraz sądownictwo administracyjne w swoich orzeczeniach. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 11 czerwca 2008 roku stwierdził, że „badania legitymacji skargowej Sąd dokonuje niezależnie od kwalifikacji danego podmiotu przez organy administracji (strona, uczestnik) i nie jest związany rozstrzygnięciami w tym zakresie. Oceniając kwestię pozostawania sprawy w zakresie statutowej działalności organizacji, Sąd dokonuje własnych ustaleń i nie jest związany stanowiskiem organu, jakie ten wyraził, wydając postanowienie o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 k.p.a.”²⁵. Niezwiązanie sądu czynnościami organu administracyjnego podjętymi w toku postępowania administracyjnego jest tak dalekie, że nawet brak postanowienia o dopuszczeniu organizacji społecznej do procesu administracyjnego nie przesądza o niedopuszczalności skargi. Takie stanowisko zajął NSA w swoich orzeczeniach, między innymi w wyroku z 11 marca 2008 roku, w którym stwierdził, że „jeżeli organ administracji nie wydał postanowienia o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu organizacji

²⁴ Postanowienie NSA z 27 września 2013 roku, II OSK 1005/12, LEX nr 1401373 – Dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym daje prawa procesowe wyłącznie w postępowaniu administracyjnym. Nie daje tych praw w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Sąd administracyjny nie jest związany postanowieniem organu administracji publicznej o dopuszczeniu organizacji społecznej do postępowania administracyjnego, a obowiązany jest wykazać związek materialny statutowego celu z przedmiotem sprawy.

²⁵ Wyrok WSA z 11 czerwca 2008 roku, II SA/Po 351/08, LEX nr 499815. Wyrok WSA z 28 sierpnia 2008 roku, II SA/Po 438/08, LEX nr 499770 – Sąd nie powinien poprzestać na stwierdzeniu formalnego dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym, ale powinien kontrolować, czy za jej udziałem na tym etapie przemawiał też interes społeczny oraz czy w tym interesie wniesiono skargę. Zobacz także wyrok WSA z 11 czerwca 2008 roku, II SA/Po 351/08, LEX nr 499815.

społecznej, jednakże przyjmował składane przez tę organizację oświadczenia, a także doręczał tej organizacji decyzje i postanowienia, fakty te należy uznać jako dopuszczenie organizacji do udziału w postępowaniu administracyjnym²⁶. W tej sytuacji można wykluczyć, że sąd administracyjny uzna za podmiot legitymowany organizację społeczną dopuszczaną do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym wbrew przepisom prawa. Oznacza to, że jeśli nawet organ administracji publicznej dopuścił organizację społeczną do uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym jako podmiot na prawach strony, to wojewódzki sąd administracyjny może odrzucić jej skargę, jeżeli wedle swej oceny poweźmie przekonanie, że nie zostały spełnione warunki udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym bądź jej udział w tym postępowaniu został wykluczony przez przepis prawa.

Organizacja społeczna może również starać się o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym jako uczestnika, o którym mowa w art. 33 p.p.s.a. W oparciu o ten przepis uczestnikiem będzie podmiot, który spełni kryteria ustawowe i nie wniesie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Organizacja społeczna może być uczestnikiem postępowania procesowego w każdym wariantcie opisanym przez ustawodawcę, to jest zarówno z mocy prawa (art. 33 § 1 p.p.s.a.), jak i na wniosek (art. 33 § 2 p.p.s.a.). Na podstawie art. 33 p.p.s.a. organizacja społeczna może wziąć udział w postępowaniu sądownoadministracyjnym w dwóch sytuacjach. Pierwsza, gdy występuje ona w procesie ze względu na ochronę swojego interesu prawnego. W tym przypadku udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym ma jedynie znaczenie dla określenia źródła statusu uczestnika postępowania sądowego. Jeżeli organizacja społeczna brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, staje się uczestnikiem postępowania przed sądem administracyjnym z mocy ustawy (art. 33 § 1 p.p.s.a.). Natomiast, gdy organizacja społeczna nie wzięła udziału w postępowaniu administracyjnym, a wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, to wówczas może ona uzyskać status uczestnika w wyniku wydania przez sąd administracyjny na posiedzeniu

²⁶ Wyrok NSA z 11 marca 2008 roku, II OSK 191/07, LEX nr 468727. Wyrok WSA z 19 października 2012 roku, II SA/Wr 516/12, LEX nr 1249212 – Przyjęcie przez organ wniosku o wszczęcie postępowania i wysyłanie do organizacji wszystkich zawiadomień, doręczanie tej organizacji wydanych w sprawie decyzji oraz postanowień może oznaczać, że organizacja ta została dopuszczona do udziału w postępowaniu.

jawnym dopuszczającego ją orzeczenia (art. 33 § 2 p.p.s.a.)²⁷. Druga sytuacja pozwala organizacji społecznej wziąć udział w postępowaniu sądowym jako uczestnik w sprawach innych osób (art. 33 § 2 p.p.s.a.). W obu wariantach wskazanych w art. 33 § 2 p.p.s.a. organizacja społeczna ma obowiązek złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Zainteresowany podmiot może go złożyć w każdym czasie, dopóki postępowanie sądowoadministracyjne nie zostanie zakończone. Wniosek powinien spełniać wymagania, o których mowa w art. 46 i 47 p.p.s.a. Organizacja społeczna powinna w nim wykazać, że spełnia rygory wynikające z art. 33 § 2 p.p.s.a., to jest przedstawić argumenty i dowody, że postępowanie sądowe dotyczy jej interesu prawnego, a w przypadku występowania w sprawach dotyczących innych osób, powinna wykazać, że takie działanie znajduje podstawę w treści statutu.

Sąd administracyjny, realizując przepis art. 33 § 2 p.p.s.a., powinien wziąć pod uwagę także przypadki, w których ustawodawca wyłączył możliwość stosowania przepisu art. 31 k.p.a. Otóż NSA w postanowieniu z 29 lutego 2008 roku stwierdził, że „w sprawach dotyczących pozwoleń na budowę organizacja społeczna nie może być dopuszczona do postępowania sądowoadministracyjnego w charakterze uczestnika postępowania na podstawie 33 § 2 p.p.s.a. Skoro bowiem nie może ona wziąć udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym tego przedmiotu, gdyż przepis art. 28 ust. 3 Prawa budowlanego wyłączył w tym postępowaniu stosowanie zasady z art. 31 k.p.a., to tym samym nie może ona przystąpić do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym, dotyczącym pozwolenia na budowę na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a.”²⁸.

Organizacja społeczna może wziąć udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym także jako organ administracji publicznej, której działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania poddane zostało kontroli sądu administracyjnego. W p.p.s.a. nie zdefiniowano pojęcia organu administracji publicznej. W piśmiennictwie oraz orzecznictwie sądowym opowiedziano się za przyjęciem kryterium przedmiotowego do wyznaczenia zakresu podmiotowego organu. Otóż na gruncie Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi organem będzie każdy podmiot wykonujący administrację publiczną. Tym samym do tej grupy podmiotów postępowania sądowego należy zaliczyć nie tylko organy administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, ale także

²⁷ Postanowienie NSA z 30 maja 2012 roku, II GZ 176/12, LEX nr 1164469 – Rozstrzygnięcie o dopuszczeniu lub odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu osoby, która złożyła wniosek na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a., następuje na posiedzeniu jawnym.

²⁸ Postanowienie NSA z 29 lutego 2008 roku, II OZ 84/08, LEX nr 535084.

inne organy państwowe, osoby fizyczne, jednostki organizacyjne, w tym organizacje społeczne powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumienia do wydawania aktów i podejmowania czynności, o których mowa w art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a. „W rezultacie powyższego organizowaniem praktycznej realizacji zadań państwa, stanowiącym istotę władzy wykonawczej, zajmuje się zróżnicowana wewnętrznie kategoria organów administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym. W ujęciu tym, a więc przy uwzględnieniu zadań, które określona jednostka organizacyjna realizuje, a nie jej miejsca w strukturze aparatu państwowego lub szerzej w strukturze organizacyjnej społeczeństwa, przez pojęcie organu administracji publicznej należy rozumieć każdy organ państwa i każdą inną (samorządową, społeczną) jednostkę organizacyjną, która chociażby incydentalnie realizuje zadania administracji publicznej”²⁹.

Organizacja społeczna jest jedynym podmiotem, który w procesie sądowno-administracyjnym może występować zarówno jako skarżący, strona przeciwna lub uczestnik postępowania. Naturalnie z zastrzeżeniem, że w każdej z tych ról organizacja społeczna może występować w odrębnych postępowaniach, nigdy w tej samej sprawie. P.p.s.a. nie jest jedynym czynnikiem kształtującym pozycję organizacji społecznej w procesie sądowno-administracyjnym. Można stwierdzić, że przepisy p.p.s.a. regulujące ową pozycję organizacji społecznej są konsekwencją tego, co wynika z przepisów normujących procedury administracyjne oraz kompetencje i zadania podmiotów społecznych zawarte w prawie administracyjnym materialnym i ustrojowym.

Literatura

- Bogusz M., *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Borkowski J., *Glosa do uchwały SN z dnia 6 lutego 1996 r., III AZP 26/95*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, nr 1, poz. 20.
- Borkowski J., Jendroška J., Orzechowski R., Zieliński A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwa Prawnicze, Warszawa 1985.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1962.

²⁹ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysia-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowno-administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 49.

- Górecki P., *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne jako gwarancja przestrzegania praw człowieka*, w: *Prawa człowieka – idea, instytucje, krytyka*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec, „Studia Erasmiانا Wratislaviensia” 2010, z. 4.
- Jaworska-Dębska B., *Pozycja organizacji społecznej w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 11.
- „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, nr 1, poz. 20.
- „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna Administracyjna Pracy” 1994, nr 1, poz. 3.
- Starościak J., *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972.
- Woś T., w: T. Woś, H. Knysia-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Lexis Nexis, Warszawa 2009.

Akty prawne

- Ustawa z 10 lipca 1985 roku o przedsiębiorstwach mieszanych (DzU z 1985 roku, nr 32, poz. 142).
- Ustawa z 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach (DzU z 2001 roku, nr 79, poz. 855).
- Ustawa z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 1995 roku, 74, poz. 368).
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (DzU z 2013 roku, poz. 1232), art. 3 pkt 16 „organizacji ekologicznej – rozumie się przez to organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona środowiska”.
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU z 2012 roku, nr 270).
- Ustawa z 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (DzU z 2007 roku, nr 50, poz. 331).
- Ustawa z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (DzU z 2013 roku, poz. 1235).

Orzeczenia

- Postanowienie NSA z 29 lutego 2008 roku, II OZ 84/08, LEX nr 535084.
- Postanowienie NSA z 13 czerwca 2008 roku, II OZ 594/08, LEX nr 493604.

- Postanowienie NSA z 4 października 2011 roku, II OSK 1959/11, LEX nr 965207.
Postanowienie NSA z 30 maja 2012 roku, II GZ 176/12, LEX nr 1164469.
Postanowienie NSA z 4 lipca 2013 roku, II OSK 1588/13, LEX nr 1346311.
Postanowienie NSA z 27 września 2013 roku, II OSK 1005/12, LEX nr 1401373.
Postanowienie NSA z 23 stycznia 2014 roku, II OSK 2004/12, LEX nr 1452839.
Postanowienie WSA w Warszawie z 16 września 2005 roku, VI SA/Wa 110/05, LEX nr 192908.
Wyrok NSA z 15 marca 2007, II OSK 461/06, LEX nr 339469.
Wyrok NSA z 11 marca 2008 roku, II OSK 191/07, LEX nr 468727.
Wyrok NSA z 20 marca 2008 roku, II OSK 265/07, LEX nr 468730.
Wyrok NSA z 18 lutego 2014 roku, II OSK 2099/12, LEX nr 1497905.
Wyrok WSA z 11 czerwca 2008 roku, II SA/Po 351/08, LEX nr 499815.
Wyrok WSA z 28 sierpnia 2008 roku, II SA/Po 438/08, LEX nr 499770.
Wyrok WSA z 19 października 2012 roku, II SA/Wr 516/12, LEX nr 1249212.
Wyrok WSA z 14 lutego 2014 roku, IV SA/Wa 2032/13, LEX nr 1460983.

THE ROLES OF SOCIAL ORGANISATIONS IN ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDINGS

Summary

The social organization is an entity which exists in all types of proceedings that can occur in Polish Law system. It can be found in criminal, civil, judicial-administrative and administrative proceedings.

Translated by Katarzyna Makowska (mLingua)

Keywords: judicial administrative proceedings, social organization

Marek Suchanek*

Uniwersytet Szczeciński

PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

Streszczenie

Korupcja jest zjawiskiem nagannym i powoduje wiele zagrożeń dla różnych dziedzin życia społecznego. Trzeba z nią walczyć i podejmować działania zwalczające przyczyny i uniemożliwiające istnienie korupcji zwłaszcza w instytucji powołanej, by dbać o dobro obywateli, czyli samorządzie terytorialnym. Szeroko opisane zostały skutki praktyk korupcyjnych. To właśnie z uwagi na te zagrożenia należy zajmować się problemem korupcji i szukać bardziej skutecznych metod przeciwdziałania temu zjawisku na poziomie samorządu terytorialnego. Społeczeństwo lokalne często uznaje, iż korupcja jest po prostu częścią rzeczywistości, w jakiej żyje i brak mu wiary w skuteczne instrumenty i metody walki z tym zjawiskiem. W tym kontekście szczególne znaczenie ma prawidłowo funkcjonujący system prawny. To jednak nie wszystko, gdyż pojęcie działalności antykorupcyjnej nie jest tożsame z pojęciem antykorupcyjnych uregulowań prawnych. Obejmuje ono swym zakresem także inne metody przeciwdziałania korupcji, takie jak organizacja urzędów samorządowych, promocja wzorców etycznych oraz programy wspomagające aktywizację społeczności lokalnych.

Słowa kluczowe: korupcja, samorząd terytorialny, prawne i etyczne działania antykorupcyjne

* dr hab. Marek Suchanek prof. US – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wielkopolskim. E-mail: marek.suchanek@univ.szczecin.pl.