

Dorota Całkiewicz

Uprawnienia organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym sądowoadministracyjnym w sprawach dotyczących innych osób

Studia Prawnoustrojowe nr 18, 23-31

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Dorota Całkiewicz

Katedra Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego
Wydział Prawa i Administracji UWM

Uprawnienia organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym w sprawach dotyczących innych osób

W postępowaniu administracyjnym oprócz stron postępowania mogą uczestniczyć podmioty na prawach strony. Podmioty te nie posiadają w sprawie interesu prawnego ani obowiązku w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹ (dalej k.p.a.), jednakże ze względu na funkcje, do których pełnienia zostały one powołane², ustawodawca przyznał im prawo uczestniczenia w postępowaniu dotyczącym innej osoby. Podmioty biorące udział w postępowaniu na prawach strony nie mogą dysponować samym postępowaniem czy też prawami lub obowiązkami, których to postępowanie dotyczy, nie będą one także adresatem decyzji załatwiającej sprawę, natomiast mogą korzystać z uprawnień procesowych, z których korzystają strony postępowania administracyjnego (mogą m.in. składać żądania dotyczące przeprowadzenia dowodów czy wnosić odwołanie od decyzji).

Jednym z takich podmiotów mogących uczestniczyć w postępowaniu na prawach strony jest organizacja społeczna. Legalna definicja organizacji społecznej została zawarta przez ustawodawcę w art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, pod pojęciem organizacji społecznej należy rozumieć organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne³.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.

² Np. prokurator – konieczność ochrony porządku prawnego, Rzecznik Praw Obywatelskich – konieczność ochrony praw i wolności obywatelskich.

³ Szerzej: B. Jaworska-Dębska, *Pozycja organizacji społecznych w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 11, s. 56 i n.

Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym ogólnym jako podmiotu na prawach strony został uregulowany w art. 31 k.p.a. Zgodnie z treścią § 1 tego przepisu, w sprawie dotyczącej innej osoby organizacja społeczna może występować z żądaniem wszczęcia postępowania, jak również dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu. Oznacza to, że po pierwsze, organizacja społeczna może jedynie zwrócić się do organu z żądaniem wszczęcia postępowania w sprawie innej osoby. W ten sposób mogą być jednak wszczynane tylko te postępowania, które organ podejmuje z urzędu. Wyjątkowo, jeżeli przemawia za tym szczególnie interes strony, organ będzie mógł wszcząć z urzędu postępowanie w sprawie, w której wymagany jest wniosek strony. Jednakże w trakcie postępowania musi uzyskać zgodę strony na jego dalsze prowadzenie (art. 61 § 2 k.p.a.).

Po drugie, organizacja może domagać się od organu wszczęcia postępowania w sprawie innej osoby i jednocześnie złożyć wniosek w sprawie dopuszczenia jej do udziału w tym postępowaniu jako podmiotu na prawach strony. W tej sytuacji należy również uznać, że będzie to dotyczyło tych postępowania, które mogą być wszczynane przez organ z urzędu.

Po trzecie, organizacja może zwrócić się do organu z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, które już się toczy. Tego typu żądanie może zostać wniesione w toku postępowania prowadzonego zarówno w trybie zwykłym, jak i w w jednym z trybów nadzwyczajnych. Należy jednak przyjąć, że dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu w sprawie już zawisłej przed organem może nastąpić w każdym przypadku, a zatem niezależnie od tego, czy postępowanie zostało wszczęte z urzędu, czy na wniosek⁴.

Aby organizacja społeczna mogła korzystać z uprawnień przewidzianych w art. 31 § 1 k.p.a., winny być spełnione łącznie dwie przesłanki wymienione w tym przepisie – muszą to uzasadniać cele statutowe tej organizacji, a także musi przemawiać za tym interes społeczny. J. Borkowski wskazuje, że celem wymienionym w statucie organizacji społecznej może być m.in. „obrona indywidualnych interesów i praw swoich członków, obrona interesów grupowych osób w niej zrzeszonych, zapobieganie sytuacjom zagrażającym tym interesom, propagowanie określonej działalności czy pewnych idei, ochrona wartości materialnych i niematerialnych, zapobieganie niekorzystnym zjawiskom społecznym lub ekonomicznym”⁵. Ustalenie, czy zakres działalności statutowej danej organizacji uzasadnia jej udział w postępowaniu administracyjnym jako podmiotu na prawach strony, powinno polegać na porównaniu zakresu tej działalności z przedmiotem danej sprawy.

⁴ Por. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 214–215.

⁵ Ibidem, s. 213.

Druga przesłanka z art. 31 § 1 k.p.a. dotyczy zgodności żądania organizacji społecznej z interesem społecznym. Zdaniem M. Wyrzykowskiego, nie ma stałej definicji interesu społecznego, jego treść jest „ciągle zmieniającą się kompozycją i balansem różnorodnych wartości określonego społeczeństwa w określonym czasie”⁶. Z kolei A. Gronkiewicz zauważa, że zawarte w art. 31 § 1 k.p.a. pojęcie interesu społecznego jest nieostre i stwarza trudności interpretacyjne w orzecznictwie, co prowadzi czasami do skrajności w zbyt zawężającej lub nazbyt rozszerzającej wykładni tego pojęcia przez organy administracji publicznej⁷. Bowiern to do organu administracji należy ocena, czy za udziałem danej organizacji społecznej jako podmiotu na prawach strony w prowadzonym postępowaniu przemawia interes społeczny. Organ nie jest zatem zobowiązany do uwzględnienia wniosku organizacji społecznej tylko dlatego, że jest ona formalnie organizacją społeczną, której żądanie jest uzasadnione celami statutowymi⁸. Należy również pamiętać, że udział organizacji społecznej w postępowaniu nie może służyć partykularnym interesom samej organizacji społecznej, ale musi odpowiadać wymaganiom racjonalnie pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem administracyjnym w sprawach indywidualnych⁹.

Chcąc skorzystać z uprawnień przewidzianych w art. 31 k.p.a., organizacja społeczna powinna wykazać dopuszczalność żądania oraz zasadność udziału w postępowaniu. Należy bowiem zauważyć, że udział organizacji społecznej w sprawie nie jest obojętny dla stron. Dopuszczenie innego podmiotu, który nie broni własnego interesu prawnego, zmienia układ praw procesowych strony, przyznając te prawa także innemu podmiotowi¹⁰. Tymczasem organizacja społeczna, występując z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w toczącym się postępowaniu, może to zrobić zarówno w interesie strony, jak i po to, aby przeciwstawić się żądaniom strony.

Po rozpatrzeniu opartego na przepisie art. 31 § 1 k.p.a. wniosku organizacji społecznej organ wydaje postanowienie, w którym rozstrzyga o wszczęciu z urzędu postępowania na żądanie organizacji społecznej lub o dopuszczeniu jej do już toczącego się postępowania¹¹. Organizacja społeczna będzie

⁶ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1986, s. 209.

⁷ A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 297.

⁸ Por. wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r., II OSK 663/11, LEX nr 1217445.

⁹ Por. wyroki NSA z dnia 15 lutego 2012 r., II OZ 55/12, LEX nr 1121294 i z dnia 16 lipca 2008 r., II OSK 843/07, LEX nr 501062.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 5 października 2011 r., II OSK 1397/10, LEX nr 1151862.

¹¹ W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że jeżeli organ administracji nie wydał postanowienia o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu organizacji społecznej, jednakże przyjmował składane przez nią oświadczenia, a także doręczał organizacji decyzje i postanowienia, fakty te należy uznać za dopuszczenie organizacji do udziału w postępowaniu administracyjnym – por. wyroki NSA z dnia 17 lutego 2011 r., II OSK 329/10, LEX nr 992552 i z dnia 22 grudnia 2010 r., II OSK 2014/10, LEX nr 746872.

korzystała z praw strony dopiero od wydania postanowienia o jej dopuszczeniu do udziału w postępowaniu, a nie od dnia wniesienia żądania udziału w tym charakterze. NSA w wyroku z dnia 20 stycznia 2005 r. uznał, że prawa strony nie przysługują organizacji społecznej nawet od dnia złożenia żądania dopuszczenia jej do udziału do dnia wydania postanowienia w tym przedmiocie. Jeżeli zatem były podejmowane jakiegokolwiek czynności procesowe przed dniem wydania postanowienia o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym w danej sprawie, nie może ona zarzucać naruszenia jej prawa i związanych z tym skutków, nie może także żądać powtórzenia dokonanych czynności¹².

Jeżeli organizacja będzie brała udział w postępowaniu jako podmiot na prawach strony, nie będzie miała dominującej pozycji w postępowaniu administracyjnym. NSA w wyroku z dnia 14 marca 1988 r. uznał, że „dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu i rozważenie jej argumentów nie oznacza obowiązku uwzględnienia przez organ zgłoszonych wniosków i wydania zgodnej z nim decyzji”¹³. Jest ona jednym z uczestników postępowania, którego dopuszczenie wynika z przesłanek określonych w art. 31 § 1 k.p.a. Jednakże interesu organizacji społecznej nie można stawiać ponad interesami strony¹⁴.

Również w inny sposób organizacja społeczna może oddziaływać na rozstrzyganie spraw w postępowaniu administracyjnym. Jeżeli nie uczestniczy ona w postępowaniu administracyjnym jako podmiot na prawach strony, to na podstawie art. 31 § 5 k.p.a. może za zgodą organu przedstawić w formie uchwały lub oświadczenia organu statutowego organizacji swój pogląd w sprawie. Uchwała lub oświadczenie organizacji społecznej złożone w rozpatrywanej w postępowaniu sprawie powinny zostać przez organ ocenione wraz z innymi zebranymi dowodami.

Organizacja społeczna będzie mogła także wziąć udział w rozprawie administracyjnej dotyczącej sprawy innej osoby lub złożyć stosowne oświadczenia bądź dowody w sytuacji zawiadomienia jej przez organ o takiej rozprawie. Zgodnie bowiem z art. 90 § 3 k.p.a., „organ zawiadamia o rozprawie państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, organizacje społeczne, a także inne osoby, jeżeli ich udział w rozprawie jest uzasadniony ze względu na jej przedmiot. W tym przypadku organ wzywa je do wzięcia udziału w rozprawie albo do złożenia przed rozprawą oświadczenia i dowodów dla jego poparcia”.

Jednak nie tylko w postępowaniu administracyjnym organizacji społecznej przysługują określone uprawnienia, które służą kontroli społecznej.

¹² Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2005 r., OSK 1755/04, ONSAiWSA 2005, nr 6, poz. 111.

¹³ Wyrok NSA z dnia 14 marca 1988 r., IV SA 1139/87, ONSA 1988, nr 1, poz. 40.

¹⁴ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, PWN, Warszawa 1989, s. 32; por. także wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2012 r., II OSK 2161/10, LEX nr 1109379.

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁵ (dalej p.p.s.a.) może ona w sprawie dotyczącej innej osoby wnieść skargę, a także włączyć się do toczącego się przed sądem postępowania. Zgodnie z art. 50 § 1 p.p.s.a., organizacja społeczna¹⁶ jest uprawniona do wniesienia skargi w sprawach dotyczących interesów innych osób wyłącznie w „zakresie jej statutowej działalności” – pod warunkiem, że brała udział w postępowaniu administracyjnym. Legitymacja skargowa przysługuje zatem tylko tej organizacji społecznej, która brała udział w postępowaniu administracyjnym jako uczestnik na prawach strony. Pod tym pojęciem należy rozumieć organizację społeczną, która zgłosiła żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego lub żądanie dopuszczenia jej do udziału w tym postępowaniu i po uznaniu przez organ żądania za uzasadnione została dopuszczona na mocy postanowienia do udziału w postępowaniu na prawach strony. Niespełnienie tego warunku przesądza o braku legitymacji skargowej organizacji społecznej, a tym samym o odrzuceniu złożonej przez nią skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.¹⁷ Również organizacja społeczna, która ograniczyła się jedynie do wyrażenia poglądu na sprawę w trybie art. 35 § 2 k.p.a., nie ma legitymacji skargowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym¹⁸.

W przypadku wniesienia skargi przez organizację społeczną sąd będzie badał jej legitymację skargową, gdyż nie jest związany stanowiskiem organu wyrażonym w postanowieniu dopuszczającym organizację do udziału w postępowaniu¹⁹. Sąd zbada zatem nie tylko kwestię, czy organizacja brała udział w postępowaniu administracyjnym, ale także dokona oceny, czy sprawa, w której została wniesiona skarga, mieści się w zakresie statutowej działalności tej organizacji. Stwierdzenie przez sąd, że wniesienie skargi przez organizację społeczną w sprawie dotyczącej innych osób nie pozostaje w zakresie jej statutowej działalności, jest podstawą do odrzucenia skargi, nawet w przypadku, gdy organizacja brała udział w postępowaniu administracyjnym²⁰.

W art. 50 § 1 p.p.s.a. nie została wymieniona przesłanka interesu społecznego jako kryterium legitymacji procesowej organizacji społecznej, jed-

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270.

¹⁶ Pod tym pojęciem należy rozumieć również fundacje – por. szerzej uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 37.

¹⁷ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 148.

¹⁸ Por. postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 1983 r., II SA 1605/83, ONSA 1983, z. 2, poz. 104, a także A. Kabat, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 185.

¹⁹ Por. wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2008 r., II SA/Po 351/08, LEX nr 499815; także M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2011, s. 273.

²⁰ J.P. Tarno, op. cit., s. 149.

nakże nie można zapomnieć o tym elemencie. Zgodnie z art. 50 § 1 p.p.s.a., skargę do sądu administracyjnego może złożyć tylko ta organizacja społeczna, która faktycznie brała udział w postępowaniu administracyjnym. Z kolei udział organizacji w postępowaniu administracyjnym jest warunkowany m.in. tym, by takiego udziału wymagał interes społeczny. Zatem istnienie lub brak po stronie organizacji interesu społecznego w postępowaniu administracyjnym będzie miało wpływ na możliwość złożenia przez nią skargi do sądu administracyjnego w danej sprawie²¹.

Takie określenie przesłanek legitymacji procesowej organizacji społecznej powoduje, że jej legitymacja doznaje pewnych ograniczeń. Pierwsze ograniczenie wyznaczają przepisy, które określają zakres i przesłanki, na jakich organizacja społeczna może brać udział w postępowaniu administracyjnym. Udział ten jest możliwy tylko w postępowaniu administracyjnym, w którym wydawane są zaskarżalne do sądu administracyjnego decyzje i postanowienia. Zatem organizacja nie będzie mogła zaskarżyć innego niż decyzja i postanowienie aktu lub czynności (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), gdyż w takim postępowaniu nie jest przewidziany w ogóle udział organizacji²².

Drugie ograniczenie wiąże się z przesłankami, na jakich organizacja może żądać wszczęcia postępowania administracyjnego albo być dopuszczona do udziału w tym postępowaniu. Jak zostało wcześniej wskazane, żądanie takie jest dopuszczalne w sytuacji, gdy jest to uzasadnione celami statutowymi organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Z kolei trzecie ograniczenie ma charakter natury faktycznej. Skargę do sądu może złożyć tylko ta organizacja, która brała udział w postępowaniu administracyjnym. Organizacja nie może zatem złożyć skargi, gdy nie wykazywała w ogóle zainteresowania sprawą administracyjną, nie została dopuszczona do postępowania administracyjnego, choćby postanowienie o odmowie było wadliwe, a także gdy nie zgłosiła żądania dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, a jedynie ograniczyła się do przedstawienia swojego poglądu w sprawie wyrażonego w uchwale jej organu statutowego na podstawie art. 31 § 5 k.p.a.²³

Należy jednak pamiętać, że od wymogu wcześniejszego brania udziału przez organizację społeczną w postępowaniu administracyjnym przepisy szczególne mogą wprowadzać wyjątki. Na podstawie art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach od-

²¹ T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 291; por. także wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2008 r., II OSK 374/07, [online] <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>>.

²² T. Woś, op. cit., s. 291; por. także B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 431.

²³ T. Woś, op. cit., s. 291.

działywania na środowisko²⁴ organizacji ekologicznej zostało przyznane prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, niezależnie od tego, czy uczestniczyła ona w postępowaniu administracyjnym na prawach strony²⁵.

Co do zasady, jeżeli jednak organizacja nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony i tym samym nie przysługuje jej prawo do wniesienia skargi, to będzie mogła starać się o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym w charakterze uczestnika tego postępowania na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a. Wniosek o dopuszczenie do udziału organizacja będzie mogła złożyć na każdym etapie postępowania, gdyż w przepisach p.p.s.a. nie został określony termin, po upływie którego wystąpienie z takim wnioskiem byłoby niedopuszczalne²⁶. Po otrzymaniu wniosku organizacji sąd postanowi, czy dopuścić ją do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym jest zaskarżalne zażaleniem – pod warunkiem, że zapadnie przed sądem pierwszej instancji.

Przed wydaniem postanowienia o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika sąd będzie musiał zbadać, czy sprawa dotyczy zakresu statutowej działalności organizacji. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym początkowo wskazywano, że organizacja, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym regulowanym przepisami k.p.a., może zgłosić swój udział w postępowaniu sądowym ze skargi na decyzję administracyjną w sprawie innej osoby na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a., jeżeli sprawa ta dotyczy jej statutowej działalności i gdy przemawia za tym interes społeczny, jak stanowi art. 31 § 1 k.p.a.²⁷ Z kolei w postanowieniu z dnia 28 września 2009 r. NSA uznał, że sąd administracyjny, rozpoznając zgłoszony przez organizację społeczną w trybie art. 33 § 2 p.p.s.a. wniosek takiej organizacji o dopuszczenie jej do udziału w sprawie dotyczącej innego podmiotu, powinien badać, czy udział ten, niezależnie od postanowień statutu takiej organizacji, służy zapewnieniu kontroli społecznej nad postępowaniem. Niedopuszczalna jest bowiem taka wykładnia art. 33 § 2 p.p.s.a., według której sąd administracyjny byłby zobowiązany do uwzględnienia

²⁴ Dz.U. nr 199, poz. 1227 ze zm.

²⁵ Szerzej: W. Chróścielewski, *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 90.

²⁶ M. Jaśkowska, D. Sylwestrzak, E. Kustra, *Udział prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji społecznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne form ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 244.

²⁷ Por. postanowienia NSA z dnia 19 sierpnia 2004 r., OZ 340/04 ONSAiWSA 2004, nr 3, poz. 52, jak również z dnia 8 października 2007 r., II OZ 951/07 i z dnia 14 października 2008 r., II OZ 1042/08, [online] <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>>.

wniosku organizacji społecznej z tego tylko powodu, że jest ona formalnie organizacją społeczną, a charakter rozpoznawanej sprawy sądownoadministracyjnej jest zgodny z zakresem jej statutowej działalności²⁸. Aktualnie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym wyrażany jest pogląd, że organizacja społeczna ubiegająca się o prawo udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym w sprawach innych osób musi wykazać posiadanie statusu organizacji społecznej, o której mowa w art. 25 § 4 p.p.s.a.²⁹, oraz że sprawa sądownoadministracyjna dotyczy zakresu statutowej działalności danej organizacji³⁰.

Zdaniem T. Wosia, przepis art. 33 § 2 p.p.s.a. nie wymaga wykazania przez organizację społeczną, że za jej udziałem w postępowaniu sądowym przemawia interes społeczny³¹. Również J. Zimmermann zauważył, że art. 33 § 2 p.p.s.a. nie upoważnia do zastosowania wobec organizacji społecznej niewystępującej we własnym interesie prawnym, lecz w sprawach innych osób wymogu jej uprzedniego udziału w postępowaniu administracyjnym jako przesłanki uczestnictwa w postępowaniu. Taką przesłanką, według art. 33 § 2 p.p.s.a., nie jest również wskazana w art. 31 § 1 k.p.a. okoliczność, że za udziałem organizacji społecznej w postępowaniu ma przemawiać interes społeczny³².

Stanowisko powyższe wydaje się zasadne. Z brzmienia przepisu art. 33 § 2 p.p.s.a. nie wynika, aby organizacja musiała wykazać interes społeczny, jeżeli chce stać się uczestnikiem postępowania sądowego. Wystarczy, że sprawa będzie mieściła się w zakresie jej statutowej działalności. Należy ponadto zauważyć, że aby organizacja stała się uczestnikiem postępowania na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a., nie jest wymagany jej udział we wcześniejszym postępowaniu administracyjnym, w którym uczestniczenie jest warunkowane interesem społecznym. Zatem sąd nie ma podstaw do badania istnienia interesu społecznego u organizacji, która nie domaga się w tym przypadku uruchomienia kontroli sądowej na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a., lecz jedynie na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a. ubiega się o status uczestnika toczącego się już postępowania.

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób organizacjom społecznym zo-

²⁸ Wyrok NSA z dnia 28 września 2009 r., II GZ 55/09, ONSAiWSA 2010, nr 2, poz. 23.

²⁹ Na podstawie tego przepisu zdolność sądowa przyznawana jest organizacjom społecznym, choćby nie posiadały one osobowości prawnej w zakresie ich statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób.

³⁰ Por. postanowienia NSA z dnia 17 października 2012 r., II OZ 864/12, z dnia 4 lipca 2012 r., II OZ 571/12 i z dnia 15 maja 2012 r., II OZ 401/12, [online] <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>>.

³¹ T. Woś, op. cit., s. 291.

³² J. Zimmermann, *Głosa do postanowienia NSA z dnia 19 sierpnia 2004 roku, OZ 340/04*, OSP 2005, nr 4, poz. 51.

stały przyznane określone uprawnienia zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądownoadministracyjnym. Organizacje mogą uruchomić te postępowania poprzez złożenie wniosku w trybie art. 31 § 1 k.p.a. lub poprzez wniesienie skargi na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a., jak również mogą domagać się dopuszczenia ich do udziału w toczących się postępowaniach. Aby jednak nie doszło do nadmiernego rozszerzenia liczby podmiotów uczestniczących w sprawie innej osoby w postępowaniu administracyjnym bądź sądownoadministracyjnym, w przepisach prawa – przede wszystkim w k.p.a. i p.p.s.a. – zostały określone przez ustawodawcę warunki tego udziału.

Summary

Social organization's rights in administrative proceedings and proceedings before administrative court in matters concerning another person

Key words: social organization, public interest, statutory goals of the organization, administrative proceedings, proceedings before administrative court, entity participating as a party.

The provisions of the Code of Administrative Proceedings enable specific entities not being the parties to participate in the proceedings. One of them is social organization, which purpose is not to protect the entities' own legal interest, but to protect the public interest. In matters concerning another person, a social organizations may demand: 1) that the proceedings be initiated, 2) that the organization be allowed to participate in the proceedings. But social organizations may use that means, if such a demand is justified by the statutory goals of the organization and public interest. In matters concerning another person social organizations have also a right to fail a complain to administrative court and demand that organization be allowed to participate in the proceedings before administrative court.