

Zbigniew Czarnik

WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa
(WSPiA University of Rzeszów, Poland)
e-mail: zczarnik@nsa.gov.pl

ORCID: 0000-0001-8459-1108

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.02

Ewolucja udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym

ABSTRAKT

Udział organizacji społecznych w postępowaniach sądowych jest ważnym problemem procesowym w każdej procedurze sądowej. Zagadnienie to doczekało się pogłębionych analiz w procesie cywilnym i karnym, a więc w postępowaniach, które mierzyły się z udziałem organizacji społecznych od skodyfikowania tych procedur po II wojnie światowej. W postępowaniach obejmujących sprawy administracyjne sytuacja wygląda inaczej. Podyktowane to jest tym, że postępowanie sądowoadministracyjne jest procedurą stosunkowo nową, tak naprawdę w pełni samodzielną od 2004 r. Celem analizy przedstawionej w artykule jest zwrócenie uwagi na specyfikę udziału organizacji społecznej w postępowaniu sądowym w sprawach administracyjnych. Z jednej strony, chodzi o to, by wskazać genezę funkcjonującego w tym zakresie rozwiązania. Z drugiej, o przedstawienie roli organizacji społecznej w działaniach na rzecz osób trzecich, a w istocie realizacji interesu społecznego w postępowaniu sądowym jako ważnego elementu uspołecznienia procedury. W ostateczności o wykazanie na ile i w jakim zakresie jest możliwy udział czynnika społecznego w wymierzaniu sprawiedliwości przez sąd administracyjny. Wskazane założenia są realizowane przy wykorzystaniu metody dogmatycznej i historycznej. Polegają na analizie materiału normatywnego obowiązującego w przeszłości oraz będącego częścią obowiązującego porządku prawnego.

Evolution of the Participation of a Social Organization in Administrative Court Proceedings

ABSTRACT

The participation of social organizations in court proceedings is an important procedural problem in any judicial procedure. This issue has been deeply analyzed in civil and criminal trials, that is, in those proceedings that have faced the participation of social organizations since the codification of these procedures after World War II. In the proceedings involving administrative matters, the situation is different. This is prompted by the fact that judicial-administrative proceedings are a relatively new procedure, and they have been fully independent since 2004. The purpose of the analysis presented in the article is to draw attention to the peculiarities of the participation of a social organization in judicial proceedings in administrative cases. On the one hand, the aim is to point out the origins of the solution that has been functioning in this respect. On the other hand, to present the role of a social organization in actions on behalf of third parties, as well as the realization of the social interest in judicial proceedings, as an important element of the socialization of the procedure. Ultimately, to demonstrate to what extent is the participation of the social factor in the administration of justice by the administrative court possible. The indicated assumptions are implemented by means of the dogmatic and historical method. They consist of an analysis of the normative material which was in force in the past and which is a part of the current legal system.

Słowa kluczowe: organizacja społeczna, postępowanie przed sądem administracyjnym, zdolność sądowa, kontrola społeczna, interes społeczny

Key words: social organization, administrative court proceedings, judicial capacity, social control, social interest

1. Zagadnienia ogólne

Udział organizacji społecznej w postępowaniu sądowym w sprawie administracyjnej jest fragmentem szerszego problemu, jakim jest możliwość występowania takich organizacji w postępowaniach sądowych¹. Dopuszczalność udziału organizacji społecznej w postępowaniu sądowym w sprawach innych osób jest wyrazem demokratyzacji życia społecznego². Takie założenie było głównym

¹ Zob. J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996, s. 219-221.

² *Ibidem*, s. 219.

motywem prac nad przepisami procesowymi, które znalazły się w różnych procedurach sądowych po II wojnie światowej w różnych państwach europejskich. Dotyczyło to także Polski, która po 1945 r., a więc po zmianie ustrojowej, stawała się jednym z państw, które z powodów ideologicznych zaczęło wprowadzać rozwiązania prawne wcześniej nieistniejące lub funkcjonujące w zupełnie innych realiach społecznych. Nadrzędnym celem takich działań miało być wykazanie przewagi procesu socjalistycznego nad rozwiązaniami prawnymi wywodzący się z wcześniejszej epoki. Tak zarysowane uzasadnienie dla wprowadzania określonych zmian w zakresie instytucji procesowych miało przede wszystkim wymiar propagandowy.

Jednak obok tego negatywnego aspektu przemian prawa procesowego następowało wprowadzanie pożytecznych rozwiązań prawnych, które po odrzuceniu ideologicznego kontekstu, stawały się istotnym krokiem w kierunku rozwoju procesu jako mechanizmu urzeczywistniania norm prawa materialnego. Podkreślić należy, że dopuszczenie organizacji społecznych do udziału w postępowaniach sądowych było nowatorskim rozwiązaniem prawa polskiego. Wprawdzie inspiracją do tego były niezbyt „chlubne” rozwiązania radzieckie, w których czynnik społeczny miał zapewniać władzy politycznej bezpośredni wpływ na toczący się proces, to w prawie polskim, które było obowiązane czerpać z tamtych wzorów, zasadniczo uniknięto negatywnych konsekwencji związanych z tak rozumianym uspołecznieniem postępowań sądowych³. Wprowadzenie instytucjonalnego rozwiązania, jakim była organizacja społeczna, prowadziło do rozdziału między ochroną interesu społecznego a wymierzaniem sprawiedliwości. W konsekwencji prowadziło do lepszej normatywnej jakości przyjętych rozwiązań prawnych. Gwarantowało zachowanie poprawnej struktury procesu, a więc oddzielenia interesów w nim chronionych od państwa jako podmiotu wymierzającego sprawiedliwość. Takie ujęcie było nowatorskie i zachowało aktualność pomimo zmian ustrojowych, jakie nastąpiły po 1989 r., zwłaszcza w postępowaniu przed sądem administracyjnym⁴. Oczywiście nie oznacza to, że w przeszłości przepisy regulujące działalność organizacji społecznych funkcjonowały nienagannie. Zapewne wielokrotnie były nadużywane dla realizacji celów politycznych, jednak w swej konstrukcji odwoływały się do wzmocnienia ochrony praw jednostki, nawet wówczas, gdy doraźnie służyły innym celom.

Zwrócić należy również uwagę na to, że udział organizacji społecznych w postępowaniach sądowych był kształtowany procesowo w latach 60. XX w.,

3 Zob. T. Misiuk, *Pojęcie organizacji społecznych ludu pracującego*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 1, s. 17 i n.

4 W postępowaniu sędziowsko-administracyjnym od początku, a więc od wprowadzenia kontroli administracji przez Naczelny Sąd Administracyjny w 1980 r. funkcjonowało szerokie ujęcie organizacji społecznej. Inaczej ta kwestia była uregulowana w k.p.c., bowiem na gruncie tej procedury do jej nowelizacji z dnia 13 lipca 1990 r. (Dz. U. nr 55, poz. 318) w art. 8 k.p.c. funkcjonowało pojęcie organizacji społecznej ludu pracującego, które było znaczeniowo terminem węższym.

zatem w czasie, gdy powstawały powojenne polskie kodyfikacje procesowe. Zatem te rozwiązania prawne niejednokrotnie wyprzedzały myśl europejską, która także podążała w kierunku uspołecznienia postępowań sądowych⁵. W rzeczy samej nie mogło to dotyczyć bezpośrednio postępowania sądowniczo-administracyjnego, bo takie w tamtym czasie nie istniało. Pośrednio jednak przyjęte wtedy rozwiązania możemy połączyć z postępowaniem przed sądem administracyjnym, bowiem wówczas nowoczesnie uregulowano udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym⁶, a udział tej organizacji w postępowaniu administracyjnym jest warunkiem dopuszczenia jej do postępowania przed sądem administracyjnym.

2. Geneza udziału organizacji społecznej w postępowaniu sądowym w sprawie administracyjnej

Udział czynnika społecznego w postępowaniu przed sądem administracyjnym na przestrzeni 100 lat kształtował się w różny sposób. Niewątpliwie obecny kształt instytucji procesowych gwarantujących reprezentowanie interesu społecznego w postępowaniu sądowniczo-administracyjnym jest efektem rozwiązań prawnych istniejących wcześniej, ale jest także efektem założeń, jakie są związane z udziałem czynnika społecznego w stosowaniu prawa. Bez wątplenia każda władza, a w postępowaniu przed sądem administracyjnym mamy do czynienia wprost z władzą polityczną (wykonawczą), nie jest skłonna poddawać się społecznej kontroli. Zapewne woli działać gabinetowo i bez społecznego udziału. Jednak miarą nowoczesnego funkcjonowania aparatu państwowego jest możliwość szerokiego udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych. Oczywiście w formach i zakresie racjonalnym z punktu widzenia skuteczności działania administracji. Przede wszystkim jednak chodzi o zapewnienie społecznej kontroli podejmowanych działań, które mogą oddziaływać na sposób korzystania z przyznanych podmiotom praw. W przypadku sądownictwa idzie nawet o coś więcej, bowiem ciągle jest aktualny postulat uspołecznienia wymierzania sprawiedliwości.

W realiach polskich sądownictwo administracyjne wymierza sprawiedliwość przez sądową kontrolę działalności administracji publicznej. Zatem specyfiką tego typu sądownictwa jest to, że w sposób ścisły jest ono powiązane z funkcjami wykonawczymi państwa. Z tego powodu wydawać by się mogło, że w procesie przed sądem administracyjnym udział czynnika społecznego jest zbędny, bowiem wymierzanie sprawiedliwości przez ten sąd nie tylko opiera się

5 Zob. T. Misiuk-Jodłowska, *Udział organizacji społecznych w postępowaniu sądowym (uwagi de lege ferenda)*, „Studia Iuridica” 1994, t. 31.

6 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 30, poz. 168) [dalej: k.p.a.].

na odwołaniu do słuszności, ale wiąże się z oceną legalizmu działania władzy. Jednak już na gruncie art. 73 Konstytucji z 1921 r.⁷ przyjęto, że utworzone w przyszłości sądy administracyjne niższych instancji, obok działającego wówczas Najwyższego Trybunału Administracyjnego (NTA)⁸, mają działać z udziałem czynnika społecznego. Zatem, na gruncie tamtego prawa czynnik społeczny nie miał reprezentować czynnika społecznego w postępowaniu przed sądem, ale miał aktywnie uczestniczyć w wymierzaniu sprawiedliwości.

Oczywiście ustawa o NTA nie przewidywała wyodrębnionej instytucji udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem, jako reprezentanta interesu społecznego. Natomiast dawała możliwość kontroli takiego postępowania poprzez udział w rozprawie, która na mocy art. 18 ustawy o NTA była zasadą przy rozpoznawaniu spraw. Zatem była to bierna kontrola społeczna w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Ten stan zmienić się miał dopiero w przyszłości, gdy na początku lat 80. XX w. powołany został Naczelny Sąd Administracyjny (NSA)⁹. Jednak nie oznacza to, że do tego momentu udział organizacji społecznej w sprawie administracyjnej, a w konsekwencji także w sprawie przed sądem był zagadnieniem nieistniejącym w obowiązujących rozwiązaniach prawnych. Wprawdzie udział ten był ograniczony, bowiem odnosił się tylko do tych kategorii spraw administracyjnych, które podlegały kontroli sądowej, jak miało to miejsce w przypadku spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych – i to kontroli sprawowanej przez sąd cywilny – to jednak na gruncie tej procedury obowiązywał art. 8 k.p.c.¹⁰, który przyznawał organizacjom społecznym zdolność procesową, w tym możliwość wytaczania powództwa na rzecz obywateli, jeżeli celem działania organizacji nie było prowadzenie działalności gospodarczej, a działanie w interesie ochrony praw obywateli i wynikało ono z ustawy.

Ochrona taka była ograniczona tylko do wskazanych przez ustawę rodzajów spraw, zasadniczo tych, które podlegały kontroli sądu cywilnego. Z tego więc powodu takiego rozwiązania nie można było nazwać powszechnym. Sytuacja zmieniła się diametralnie z chwilą utworzenia sądownictwa administracyjnego. Miało to miejsce na podstawie ustawy o NSA. Dopiero wówczas pojawiły się rozwiązania prawne regulujące udział organizacji społecznej w postępowaniu sądowym w sprawie kontroli decyzji administracyjnej. Zatem, w takim stanie prawnym organizacja społeczna mogła brać udział w postępowaniu występując na rzecz innych podmiotów, a więc działać w interesie publicznym, przy czym jej

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1923 r. (Dz.U. 1923 nr 44, poz. 267).

⁸ Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (t.j. Dz.U. 1926 nr 68, poz. 400).

⁹ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. – o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 4, poz. 8) [dalej: ustawa o NSA].

¹⁰ Dz.U. 1964 nr 43, poz. 296.

aktywność została ściśle powiązana z rozstrzygnięciami zapadającymi na podstawie k.p.a. W istocie udział organizacji społecznej ograniczał się do kontroli decyzji administracyjnych, bowiem tego rodzaju rozstrzygnięcia zapadające w postępowaniu regulowanym przepisami k.p.a. mogły być przedmiotem skargi do NSA. W dalszym ciągu nie było to działanie w interesie powszechnym, chociaż publicznym, a na pewno stanowiło znaczne rozszerzenie kompetencji organizacji społecznych do udziału w postępowaniu sądowym. Jednak pełne rozwiązanie normatywne udziału tych organizacji w postępowaniu sądowym mogło mieć miejsce dopiero z chwilą pojawienia się dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, a więc realnie po 2004 r., gdy dokonano reformy tego sądownictwa i utworzono po raz pierwszy w historii Polski dwuinstancyjne sądy administracyjne.

Wiązało się to z tym, że udział organizacji społecznej w procesie sądowym został wyraźnie powiązany z udziałem tej organizacji w postępowaniu administracyjnym, a więc ochrona sądowa interesu społecznego była kontynuacją ochrony tego interesu w postępowaniu administracyjnym, ale nade wszystko wynikało to z rozszerzenia kognicji sądów administracyjnych i normatywnego ukształtowania zdolności sądowej organizacji społecznych. Zdolność ta nie została oderwana od interesu społecznego ukształtowanego w postępowaniu przed organami, jednak rozszerzenie katalogu spraw, w których można złożyć skargę do sądu administracyjnego poskutkowało tym, że interes społeczny, na rzecz którego mogła działać organizacja, stał się kategorią prawną bardziej pojemną, bowiem możliwą do odniesienia dla różnych wartości społecznie pożądaných. W ten sposób wzrosło znaczenie procesowe organizacji społecznych działających w postępowaniu sądownoadministracyjnym. W nauce stanowisko o poszerzeniu zdolności sądowej organizacji społecznych ze względu na zakres kognicji sądów administracyjnych poddawane jest krytyce¹¹, w której zauważa się, że działania organizacji społecznej w procesie sądowym nie można ujmować w oderwaniu od postępowania administracyjnego, bowiem przeczyłoby to ochronie interesu społecznego, który musi być spójnie definiowany zarówno w k.p.a., jak i w postępowaniu przed sądem administracyjnym, skoro przedmiotem obu tych postępowań jest ta sama sprawa administracyjna. Założenie takie wynika z tego, że kontrola sądowa odnosi się do konkretnego rozstrzygnięcia administracyjnego, a nie abstrakcyjnie ujętego przedmiotu i sposobu działania władzy.

Na kanwie tych uwag rysuje się zasadniczy wniosek, że działanie organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym nie może być oderwane od przesłanek uczestnictwa tej organizacji w postępowaniu administracyjnym. Zatem, rozważania dotyczące przesłanek dopuszczenia organizacji społecznej do działania przed sądem na rzecz osób trzecich muszą odnosić się

¹¹ Zob. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 162.

do warunków, jakie stawia organizacji społecznej k.p.a.. Dopiero wychodząc z tych podstaw można zdefiniować sytuację prawną organizacji społecznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Z historycznego punktu widzenia postępowanie administracyjne jest regulowane od końca lat 20. XX w. Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym, podobnie jak i dzisiejszy kodeks postępowania administracyjnego, to nie jedyne akty normujące w swoim czasie postępowanie administracyjne. Jednak to akty podstawowe, które jako kodyfikacje, pomimo nawet braku takiej nazwy, co miało miejsce dla rozporządzenia z 1928 r., wyznaczały i wyznaczają ramy dla funkcjonujących instytucji, w tym udziału organizacji społecznych w postępowaniach toczonych na rzecz osób trzecich. W rozporządzeniu z 1928 r. nie uregulowano statusu prawnego organizacji społecznej jako uczestnika postępowania. Organizacja społeczna w tamtym czasie mogła co najwyżej działać jako osoba interesowana w rozumieniu art. 9 ust. 1 rozporządzenia¹², ale w takiej sytuacji musiałaby wykazać, że toczące się postępowanie administracyjne, a potem sądowe przynajmniej pośrednio odnosi się do interesu organizacji społecznej. W praktyce wykazanie takiego związku nie było sprawą prostą¹³.

Sytuacja normatywna w tym zakresie zmieniła się z wejściem w życie k.p.a., bowiem na gruncie tej regulacji podstawą działania organizacji społecznej, a więc osoby interesownej była ochrona interesu społecznego ujmowanego ogólnie a nie interesu, który pośrednio mógł być wywodzony z interesu indywidualnego strony. Jednak jeszcze przed uchwaleniem kodeksu zaczęły pojawiać się rozwiązania prawne, które miały dostosować procedurę uregulowaną w rozporządzeniu z 1928 r. do zmienionej sytuacji społeczno-politycznej po 1945 r. Zmiany zainicjowane w tamtym czasie doprowadziły do przyjęcia w k.p.a. rozwiniętej regulacji odnoszącej się do udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym, jednak wychodzącej z odmiennych założeń ujmujących istotę postępowania administracyjnego niż miało to miejsce w prawie z 1928 r.¹⁴, regulacji,

¹² Dz.U. 1928 nr 36, poz. 341.

¹³ W orzecznictwie NTA przyjmował, że prawo do skargi przysługiwało każdemu, jednak Trybunał konsekwentnie przyjmował legitymacje strony, która występowała w postępowaniu administracyjnym zob. *wyrok z dnia 29 kwietnia 1926 r.*, *L. rej.*, 850/23, Zbiór Wyroków nr 938, także *wyrok z 31 grudnia 1928 r.*, *L. rej.* 4813/28, *Ruch Prawniczy i Ekonomiczny 1929*, z. II, poz. 74. W literaturze poglądy na temat legitymacji procesowej nie były jednolite zob. W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 29; T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925, s. 163.

¹⁴ Zob. E. Iserson, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*. Warszawa 1968. s. 211, także Przemówienie posła M. Żurawskiego, referenta sprawozdania Komisji Spraw Wewnętrznych o rządowym projekcie ustawy – Kodeks Postępowania Administracyjnego na posiedzeniu Sejmu PRL w dniu 14 czerwca 1960 r. (Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia Sejmu PRL w dniu 14 czerwca 1960 r., Warszawa 1960, Sejm PRL, Kadencja II, Sesja VII, s. 7 łam 1), także M.P. Sadłowski, *Projekt powołania sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. 16, z. 2, s. 97-107.

która w znacznej mierze została uwolniona od wielu politycznych kontekstów, jakie próbowano przeszczepić na grunt polskiego prawa z nauki radzieckiej¹⁵, ale i tak mającej wyraźne oparcie ideologiczne. Pierwszą próbą uspołecznienia postępowania administracyjnego była regulacja dotycząca skarg i zażaleń. Instytucję tę, wzorowaną na prawie radzieckim, wprowadzono na przełomie lat 1950/1951¹⁶ jako szeroko pojęty środek kontroli decyzji i innych czynności administracji państwowej. Skargi i zażalenia mógł składać każdy obywatel do każdego organu, bez względu na instancję, zarówno w interesie własnym, innej osoby oraz w interesie publicznym.

Instytucja skarg i zażaleń odegrała rolę nie tylko w obszarze kontroli administracji, ale przede wszystkim w zakresie uspołecznienia tych działań¹⁷. Wywarła wpływ na postępowanie administracyjne, ale wprowadzała także niekorzystne mechanizmy polegające na równoległym działaniu rozwiązań instancyjnych i społecznej kontroli. Tworzyło to dwutorowość postępowania administracyjnego, a tym samym podważało trwałość decyzji administracyjnych i obniżało pewność obrotu prawnego¹⁸. Zwieńczeniem działań mających wzmacniać ochronę interesu społecznego w postępowaniu administracyjnym była instytucja udziału organizacji społecznej w procesie, która znalazła potwierdzenie w regulacjach kodeksowych, a po 1980 r. także w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

3. Celowość udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym

Uczestniczenie organizacji społecznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym ma na celu ochronę interesu społecznego. Rozwiązanie takie pojawiło się w polskim porządku prawnym z chwilą wprowadzenia do niego sądownictwa administracyjnego. Wcześniej problematyka ta była obecna, jednak w sposób pośredni, przez adaptowanie rozwiązań właściwych dla procedury cywilnej, która na podstawie art. 150²² ustawy o NSA¹⁹ miała zastosowanie w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie. Na gruncie tamtych przepisów ustawodawca ograniczył się w przypadku organizacji społecznej do stwierdzenia w art. 150⁸,

¹⁵ Zob. Z. Janowicz, *Rozwój ogólnego postępowania administracyjnego*, s. 121-139, <https://repozytorium.amu.edu.pl>

¹⁶ Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej (M.P. nr A-1 1951, poz. 1) oraz instrukcja wykonawcza Rady Ministrów do tej uchwały z dnia 10 stycznia 1951 r. (M.P. nr A-2, poz. 16). O skargach i zażaleniach stanowił także art. 73 Konstytucji PRL.

¹⁷ Szerzej, J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s.11 i n.

¹⁸ Zob. Z. Janowicz, op., cit., s. 122.

¹⁹ Dz.U. 1980 nr 4, poz. 8.

że organizacja społeczna może wnieść skargę, o ile brała udział w postępowaniu administracyjnym. Zatem, na gruncie tej regulacji dochodziło do powiązania udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym z postępowaniem sądowym. Zasadniczo taki stan regulacji nie zmienił się także w ustawie z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym²⁰, chociaż art. 33 ust. 2 tej ustawy stwierdzał, że organizacja społeczna może wnieść skargę do NSA, jeżeli działa w ramach statutowej działalności i w interesie prawnym innych osób.

Zatem dopiero w tym przepisie pojawiła się regulacja podobna do funkcjonującej obecnie, co mogłoby sugerować, że od ustawy z 1995 r. mamy ciągłość statusu procesowego organizacji społecznej. Pamiętać jednak należy, że ustawa z 1995 r. nie zawierała pełnej procedury sądownoadministracyjnej, bowiem na podstawie art. 59 tej ustawy w postępowaniu przed NSA zastosowanie znajdowały wskazane w tym przepisie regulacje k.p.a., a w pozostałym zakresie przepisy k.p.c. Pośród przepisów k.p.a. stosowanych przez NSA znajdowały się przepisy art. 29-32 k.p.a., a to oznacza, że status organizacji społecznej jako uczestnika postępowania miał być ustalany w sposób właściwy dla procedury administracyjnej. Dopiero wejście w życie w dniu 1 stycznia 2004 r. przepisów regulujących postępowanie przed sądami administracyjnymi²¹ daje podstawę do twierdzenia, że w chwili obecnej udział organizacji społecznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym ma autonomiczną regulację.

Przedstawienie chronologii zmian w obrębie prawa regulującego postępowanie przed sądami administracyjnymi dobitnie wskazuje, że celowość uczestnictwa organizacji społecznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym musi nawiązywać do wypracowanych wcześniej poglądów uzasadniających dopuszczenie takiej organizacji w postępowaniu administracyjnym i przed NSA. Jak to już wcześniej wskazano, w prawie polskim instytucja dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym została wprowadzona dopiero przez k.p.a.²² Takie rozwiązanie wcześniej nie było znane, chociaż na gruncie procedury administracyjnej z 1928 r.²³ funkcjonowało pojęcie „osoby interesowanej”, które swoim zakresem przedmiotowym mogło obejmować organizację społeczną działającą na rzecz innego podmiotu, jednak pod warunkiem, że takie działanie mogło choćby pośrednio dotyczyć tej organizacji.

²⁰ Dz.U. 1995 nr 74, poz. 368.

²¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 nr 153, 2002, poz. 153) [dalej: p.p.s.a].

²² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30, poz. 168).

²³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. 1928 nr 36, poz. 340).

Pomimo szerokiej formuły osoby interesowanej nauka i praktyka w okresie dwudziestolecia międzywojennego nie wykształciły samodzielnej instytucji udziału organizacji społecznej w postępowaniu jako reprezentanta interesu społecznego. W tym charakterze organizacja społeczna pojawia się dopiero w k.p.a. Spowodowane jest to kilkoma względami, przede wszystkim ideologicznym założeniem o społecznym charakterze władzy publicznej, a nade wszystko koniecznością zapewnienia klasie robotniczej udziału w sprawowaniu władzy. Dopuszczenie organizacji społecznych do udziału w postępowaniu administracyjnym miało na celu uspołecznienie życia politycznego, gospodarczego i kulturalnego²⁴, bowiem generalnym założeniem ówczesnej władzy było włączanie organizacji społecznych do realizacji różnych zadań, w tym także z zakresu administracji. Działanie takie było wyrazem szerszego zjawiska właściwego dla państw o ustroju socjalistycznym i najczęściej było łączone z pojęciem demokratyzacji władzy²⁵. Wprowadzie wiele z tych rozwiązań prawnych miało tylko ideologiczne znaczenie, to jednak regulacje przyjęte w polskiej procedurze administracyjnej przetrwały w niezmienionej formie do czasów współczesnych.

Stan taki może być różnie oceniany, bowiem w pewnym sensie nawiązuje do obecnych tendencji odnoszących się do otwierania procedur na udział podmiotów grupowych, których cele wykraczają poza interes indywidualny. Równocześnie jednak daje się zauważyć zjawisko używania tych rozwiązań prawnych do realizacji celów odbiegających od ochrony realnego interesu społecznego, przez wykorzystywanie ich do działań na rzecz określonych grup podmiotów, korzystających z formalizacji swoich działań jako organizacje społeczne. Zjawisko takie wydaje się niepożądane, a w istocie prowadzi do nadużywania prawa procesowego. Szczególnie jest to widoczne w obszarach działalności regulacyjnej administracji publicznej, w których pojawiają się różnego rodzaju stowarzyszenia, których uczestnikami są podmioty podlegające regulacji. Zatem w takich sytuacjach udział organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym przekształca się w swego rodzaju działalność lobbystyczną. Z tego więc powodu konstrukcja udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym wymaga przemyślenia i *de lege ferenda* zmian, które wprowadzałyby większe rygory uznania organizacji społecznej za reprezentanta interesu społecznego²⁶.

²⁴ Zob. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1960, s. 80, także: A. Nędzarek, *Formy udziału w postępowaniu administracyjnym organizacji społecznej jako przedstawiciela interesu społecznego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 3, s. 43-60.

²⁵ Zob. J. Jendrośka, *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970, s. 91-92.

²⁶ Szerzej: K. Moskaluk, K. Tomaszewska, *Kontrola obywatelska sprawowana przez organizacje społeczne (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 413-433.

Podstawowym warunkiem dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest wykazanie, że za dopuszczeniem przemawia interes społeczny. Wprawdzie jak to trafnie w nauce podniesiono, przesłanka statutowej działalności organizacji społecznej nie jest powiązana wprost z wystąpieniem interesu społecznego jak ma to miejsce w art. 31 § 1 k.p.a., a regulacja z art. 50 § 1 p.p.s.a. jest wyczerpująca, to jednak działalność organizacji społecznej jest z natury nastawiona na działanie nie tylko w interesie członków organizacji, ale także na rzecz interesu społecznego. W ten sposób wystąpienie interesu społecznego jest materialnym warunkiem dopuszczalności organizacji do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym²⁷.

Zatem, udział organizacji w postępowaniu sądowym ma być powiązany z działaniem na rzecz ogółu, co jest równoznaczne z tym, że dopuszczenia nie uzasadnia żaden nawet najbardziej szczytny cel działania konkretnej organizacji²⁸. Ustalenie istnienia interesu społecznego, którego reprezentantem jest organizacja społeczna powinno być pierwotnym warunkiem jej dopuszczenia do procesu. Pojęcie interesu społecznego jest niejednoznaczne. Normatywne znaczenie tego terminu jest uzależnione od sposobu rozumienia „korzyści”, które mają wypełniać treściowo pojęcie. W nauce prawa nie budzi wątpliwości, że korzyści budujące treść interesu społecznego mają być zobiektywizowane, co oznacza, że mają być uznane i pożądane dla danej grupy lub społeczności²⁹.

Takie ujęcie interesu społecznego może zamiennie funkcjonować z pojęciem interesu publicznego lub dobra społecznego. Wprawdzie na tym tle prowadzono spory, jednak zasadniczo zgodzono się z tym, że zamiennie posługiwanie się tymi pojęciami, a w pewnym historycznym momencie dominacja interesu społecznego, były wyrazem zmiany semantycznej i lepszego dostosowania pojęcia do nowych warunków funkcjonowania administracji publicznej po II wojnie światowej³⁰. Stanowisko takie spotkało się z krytyką, która podkreślała, że utożsamianie obu pojęć i językowe zastąpienie interesu publicznego interesem społecznym prowadzi do nieuprawnionego założenia, że na poziomie prawnym dochodzi do zbieżności interesu indywidualnego i ogólnego, a klauzula interesu społecznego tylko potwierdza możliwe konkretne wyjątki, a nie relację treściową między obu kategoriami interesów³¹. Obecnie raczej panuje przekonanie, że w państwie prawnym pojęcia „interesu społecznego”

²⁷ Zob. B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, LEX 2014, także W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 92 i s. 409.

²⁸ Zob. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 32.

²⁹ Szerzej: A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 19 i n.

³⁰ Zob. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 26.

³¹ Zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa 2002 r., s. 118.

i „interesu publicznego” są znaczeniowo tożsame, chociaż nie mogą być wiązane z „interesem państwa”³².

Na gruncie obowiązującego prawa ustalenie tożsamości treściowej pojęć „interes społeczny” i „interes publiczny” nie usuwa wszystkich wątpliwości związanych z realizacją przez organizację społeczną interesu społecznego w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Wynika to z tego, że akty normatywne posługują się różnorodną terminologią na oznaczenie interesów ponadindywidualnych. Terminami takimi są np. interes ludności, zbiorowy interes konsumentów, interes członków samorządu (zawodowego), interes nadawców prywatnych. Kreatywność ustawodawcy w tym zakresie jest duża. Prowadzi to do pytania, czy tak językowo ujęte interesy są „interesem społecznym”, w imieniu którego może działać organizacja społeczna przed sądem administracyjnym. Odpowiedź na tak stawiane pytanie powinna wychodzić z założenia, że interes społeczny jest kategorią uniwersalną, tym samym możliwą do odniesienia do wszystkich. Natomiast takim interesem, co do zasady, nie jest ten, który może być identyfikowany z określoną grupą podmiotów, bowiem w tych przypadkach mamy do czynienia z interesem grupowym. Interes taki nawet gdyby przyjąć, że jest ważnym interesem prawnym, to jednak jest interesem grupowym, a to powinno wyłączać dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu.

Przy takim ujęciu interesu organizacji społecznej do wzięcia udziału w postępowaniu przed sądem powinna zastać zapewniona i zrealizowana zasada bezinteresowności, bowiem to powinno być podstawowe kryterium przy definiowaniu interesu organizacji. Stanowisko doktryny³³ i praktyka orzecznicza³⁴ odbiegają od takiego rozumienia podstaw udziału organizacji w postępowaniu. W obu ujęciach przyjmuje się rozszerzającą perspektywę widzenia interesu społecznego, na rzecz którego mogą działać organizacje społeczne. Podejście takie często prowadzi do dublowania dróg ochrony prawnej. Polega to na zastępowaniu jednych instytucji innymi albo równoległego ich działania. Zilustrowaniem tego może być sytuacja dopuszczania organizacji społecznej, choćby samorządu zawodowego jako gwaranta przejrzystości i jawności postępowania w sprawach reglamentacyjnego przyznawania uprawnień jednostkom, wpisów do stosownych rejestrów lub na prawem wymagane listy uprawniające do wykonywania zawodu, wówczas gdy te same organizacje na różnych etapach realizacji swoich funkcji organizacyjnych mają prawem określone kompetencje do wypowiedzania

³² Zob. J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 72.

³³ Szerzej: A. Nędzarek, *Znaczenie udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 4, s. 29-46.

³⁴ Np. postanowienie NSA z dnia 19 sierpnia 2004 r., OZ 340/04, CBOSA.

się o tych uprawnieniach lub muszą wyrażać swoje stanowisko albo mogą korzystać z prawa do informacji publicznej.

Zatem przy definiowaniu interesu społecznego, na rzecz którego działa organizacja społeczna nie można tracić z pola widzenia jej ustrojowej roli i zadań określonych ustawą, a także ogólnych mechanizmów ustawowych gwarantujących ochronę istotnych społecznie wartości. Oderwanie pojęcia interesu prawnego od tych kryteriów nie służy ochronie wartości istotnych dla ogółu, natomiast staje się polem procesowej walki między pozornymi antagonistami, co nie służy realizacji celów procesu, jakim jest kontrola administracji publicznej.

Wnioski końcowe

Udział organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym ma realizować ideę kontroli społecznej wymiaru sprawiedliwości. Założenie takie odpowiada współczesnym tendencjom państw demokratycznych, które stawiają sobie za cel coraz szersze umożliwianie obywatelom uczestniczenia w procesie podejmowania ważnych społecznie decyzji³⁵. Ten rodzaj kontroli jest jedną z płaszczyzn kontrolowania administracji, a coraz szersze poddanie tejże administracji kontroli społecznej (obywatelskiej) można uznać za charakterystyczny znak obecnych czasów w odniesieniu do funkcjonowania władzy publicznej³⁶. Kontrolę społeczną uznaje się obecnie za ważny element społeczeństwa obywatelskiego³⁷. Kontrola społeczna realizowana w postępowaniu sądownoadministracyjnym będzie wyrażać się zarówno w czuwaniu nad prawidłowością samego przebiegu postępowania, ale też na zagwarantowaniu, że jego wynik będzie uwzględniał interes społeczny.

Kontrola wykonywana przy pomocy organizacji społecznych z założenia ma szeroki zakres i jest niezależna od innych rodzajów prawem przewidzianych kontroli. Zawsze jest sprawowana w szeroko pojętym interesie społecznym, w sytuacji, gdy inne kontrole są skupione na konkretnych wartościach i są wykonywane w ściśle określonym przez prawo zakresie np. legalności działań administracji, ich zgodności z wartościami prawem chronionymi lub w prawem określonym zakresie. Stąd też przyjmuje się, że różne rodzaje kontroli wzajemnie uzupełniają się i to stanowi o ich prawnej dopuszczalności³⁸. Z tego względu

³⁵ Szerzej: J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 141-142.

³⁶ Ibidem, s. 142.

³⁷ Zob. M. Stahl, *Kontrola społeczna w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł-Rzeszów 2011, s. 689.

³⁸ Szerzej: J.P. Tarno, *Głosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/2005*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1, s. 155.

wymienione formy kontroli, jako sprawowane z odmiennych perspektyw, mogą się więc wzajemnie uzupełniać.

Organizacja społeczna może występować w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób tylko w tego rodzaju sprawach, które objęte są jej statutową działalnością. Warunek ten wyraźnie definiuje judykatura, gdy przyjmuje, że zdolność organizacji społecznej do obrony interesów prawnych innych osób każdorazowo oceniać należy wyłącznie z punktu widzenia celów statutowych (regulaminowych) uczestniczących w postępowaniu administracyjnym organizacji społecznych oraz potencjalnych zagrożeń, jakie dla interesów prawnych tak właśnie wyodrębnionej grupy osób może nieść kształtowany decyzją stosunek prawny³⁹. Spełnienie tak ujętego warunku będzie miało miejsce w sytuacji, gdy cel działania organizacji społecznej określony w statucie będzie ściśle powiązany z przedmiotem sprawy rozpoznawanej przez sąd administracyjny⁴⁰.

Bibliografia

Źródła prawa i orzecznictwo

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1923 r. (Dz.U. 1923 nr 44, poz. 267).
- Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (t.j. Dz.U. 1926 nr 68, poz. 400).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. 1928 nr 36, poz. 341).
- Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej (M.P. 1951 nr A-I, poz. 1).
- Instrukcja wykonawcza Rady Ministrów do uchwały z dnia 10 stycznia 1951 r. (M.P. 1951 nr A-2, poz. 16).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30, poz. 168)
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1980 nr 4, poz. 8).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 nr 153, poz. 1270).

³⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 16 października 2007 r., II OSK 1391/06, CBOSA.

⁴⁰ Szerzej: J.P. Tarno, *Glosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/2005*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1, s. 155.

Wyrok NTA z dnia 29 kwietnia 1926 r., L. rej., 850/23, Zbiór Wyroków nr 938.

Wyrok NTA dnia 31 grudnia 1928 r., L. rej. 4813/28, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1929, z. II, poz. 74.

Postanowienie NSA z dnia 19 sierpnia 2004 r., OZ 340/04, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 16 października 2007 r., II OSK 1391/06, CBOSA.

Literatura

Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, LEX 2014.

Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016.

Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1960.

Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.

Duda A. S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.

Hilarowicz T., *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925.

Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.

Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006.

Jaworski W. L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.

Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa 2002.

Janowicz Z., *Rozwój ogólnego postępowania administracyjnego*, Poznań 1980.

Jodłowski J., Resich Z., Lapiere J., Misiuk-Jodłowska T., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996.

Lang J., *Struktura prawna skargi w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 1972.

Misiuk T., *Pojęcie organizacji ludu pracującego*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 1.

Misiuk-Jodłowska T., *Udział organizacji społecznych w postępowaniu sądowym (uwagi de lege ferenda)*, „Studia Iuridica” 1994, t. 31.

Moskaluk K., Tomaszewska K., *Kontrola obywatelska sprawowana przez organizacje społeczne (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009.

Nędzarek A., *Formy udziału w postępowaniu administracyjnym organizacji społecznej jako przedstawiciela interesu społecznego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 3.

Nędzarek A., *Znaczenie udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 4.

Sadłowski M. P., *Projekt powołania sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. 16, z. 2.

Stahl M., *Kontrola społeczna w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysław-Rzeszów 2011.

- Tarno J.P., *Glosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/2005*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.

STRESZCZENIE

Ewolucja udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym

Ewolucja rozwiązań prawnych regulujących udział organizacji społecznych w postępowaniu przed sądem administracyjnym była podyktowana zmieniającymi się poglądami na temat roli organizacji społecznej w wymierzaniu sprawiedliwości. W okresie 100 lat funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w różnym kształcie i zakresie kompetencji kontrolnych zawsze zauważano, że czynnik społeczny w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest elementem koniecznym prawidłowego wymierzania sprawiedliwości, bowiem zapewnia kontrolę społeczną tego procesu. Kontrola wykonywana przy pomocy organizacji społecznych z założenia ma szeroki zakres i jest niezależna od innych rodzajów prawem przewidzianych kontroli. Zawsze jest sprawowana w szeroko pojętym interesie społecznym, w sytuacji gdy inne kontrole są skupione na konkretnych wartościach i są wykonywane w ściśle określonym przez prawo celu. W nauce przyjmuje się, że różne rodzaje kontroli wzajemnie uzupełniają się i to stanowi o ich prawnej dopuszczalności, jednak kontrola związana z działaniami organizacji społecznych w postępowaniu sądowym niesie ze sobą szerokie otwarcie postępowania sądowego na ochronę interesu społecznego, co jest niezbędnym elementem demokratyzacji wymiaru sprawiedliwości.

SUMMARY

Evolution of the Participation of a Social Organization in Administrative Court Proceedings

The evolution of legal solutions regulating the participation of social organizations in administrative court proceedings was prompted by changing views on the role of a social organization in dispensing justice. During the 100 years of the functioning of the administrative judiciary in various forms and scope of control powers, it has always been noted that the social factor in the proceedings before the administrative court is a necessary element for the proper administration of justice, as it ensures

social control of the process. Control exercised with the help of social organizations, by definition, has a wide scope and is independent of other types of control provided by law. It is always exercised in the broad social interest, where other controls are focused on specific values and are exercised for a strictly legal purpose. It is accepted in science that the different types of control are complementary and this determines their legal permissibility, but the control related to the actions of social organizations in judicial proceedings involves a wide opening of judicial proceedings to the protection of social interest, which is a necessary element of the democratization of justice.