

ORGANIZACJA SPOŁECZNA JAKO UCZESTNIK NA PRAWACH STRONY W POLSKIM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM – WYBRANE ZAGADNIENIA

dr. Marta Grzeszczuk

Katedra Postępowania Administracyjnego UMCS w Lublinie

martagrzeszczuk@onet.eu

Streszczenie. Organizacja społeczna może brać udział w polskim postępowaniu administracyjnym w kilku odrębnych formach. Artykuł poświęcono problematyce jednej z nich – formie udziału w charakterze uczestnika na prawach strony. W tym celu przybliżono pojęcie polskiego postępowania administracyjnego oraz określono jego zakres podmiotowy. Na tym tle wyodrębniono organizację społeczną wśród uczestników postępowania administracyjnego. Uwaga została skupiona na kwestiach dotyczących inicjatywy procesowej oraz zakresu uprawnień przysługujących organizacji społecznej występującej w postępowaniu administracyjnym w omawianej formie.

Słowa kluczowe: Postępowanie administracyjne, uczestnicy postępowania administracyjnego, uczestnik na prawach strony, organizacja społeczna.

Określenie istoty postępowania administracyjnego jest zagadnieniem kluczowym dla prowadzonych rozważań. Podejmując próbę określenia charakteru postępowania administracyjnego dotykamy wielości koncepcji tego pojęcia. Rozważania te należy rozpocząć od wskazania tradycyjnego podziału postępowania administracyjnego na postępowanie w szerokim i wąskim znaczeniu. Koncepcja ta związana jest z cechą charakterystyczną dla administracji publicznej, a mianowicie wielością form działania. Problematyka koncepcji postępowania administracyjnego stanowi przedmiot zainteresowania wielu przedstawicieli doktryny.

J. Pokrzywnicki charakteryzował postępowanie administracyjne jako „zbiór norm określających zasady według których mają postępować władze administracyjne i strony przy załatwianiu spraw administracyjnych, inaczej zbiór norm określających stosunek prawny pomiędzy władzą a stroną bądź stronami, a w pewnych razach i stron pomiędzy sobą. Zbiór taki wymienia kolejno szereg formalnych czynności, względnie norm właściwych dla poszczególnych stadiów w jakich sprawa się znajduje. Nauka o tych normach stanowi przedmiot nauki postępowania administracyjnego”.¹

Rozgraniczenia postępowania administracyjnego w wąskim i szerokim znaczeniu dokonywał W. Dawidowicz wskazując, że całokształt przepisów proceduralnych prawa administracyjnego, stosownie do których działają organy administracji państwowej można określić jako postępowanie administracyjne w szerokim znaczeniu, z kolei kompleks przepisów prawnych regulujących działalność organów administracji państwowej w formie decyzji administracyjnej można rozumieć jako postępowanie administracyjne w ścisłym znaczeniu.² Według J. Starościaka określenie „postępowanie administracyjne może być różnie rozumiane. Wskazuje on, że może to dotyczyć regulacji wszelkiego działania administracyjnego, związanego powstaniem lub istnieniem stosunku administracyjnoprawnego. Nawiązanie tego stosunku może następować w oparciu o różne podstawy prawne lub różne układy faktyczne. Autor opowiada się za przyjęciem wąskiego rozumienia

¹ J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz-Podręcznik z przedmową Dr Jerzego Stefana Langroda*, Warszawa 1948, s. 14.

² W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 9

postępowania administracyjnego.¹ Zdaniem M. Wierzbowskiego postępowanie administracyjne jest dziedziną prawa, która reguluje tryb działania organów administracji publicznej w sprawach dotyczących praw i obowiązków niepodporządkowanych im służbowo, konkretnych podmiotów. Istotne jest podkreślenie w definicji postępowania administracyjnego faktu, iż dotyczy ono jedynie sfery wydawania aktów administracyjnych. Organy administracji publicznej działają bowiem w różnych formach prawnych. Nie zmienia to jednak faktu, że procedura administracyjna jest skoncentrowana wokół wydania i wykonywania aktu administracyjnego.²

Jak zauważa B. Adamiak wypracowanie współczesnej koncepcji postępowania wymaga uwzględnienia kierunków regulacji materialnego prawa administracyjnego.³ Prawo administracyjne ustrojowe oraz materialne zakłada przyjmując wielość form działania organów administracji publicznej, realizowanych w zorganizowanym zespole działań. Zatem stanowienie prawa i stosowanie prawa następuje w toku ciągu zorganizowanego działania.⁴ Z kolei zorganizowany ciąg działań odpowiada pojęciu „proces” rozumianemu jako ścisły związek regularnie następujących po sobie stadiów rozwoju, które składają się na jednolity cykl.⁶ B. Adamiak wskazuje, że podstawy współczesnej koncepcji postępowania administracyjnego nie może stanowić jedynie aspekt formalny – aspekt zorganizowanego ciągu działania. Należy jej poszukiwać w regulacji materialnoprawnej treści działania organów administracji publicznej. Spośród nich należy z kolei wyodrębnić te, które odnoszą się do działania organów w zakresie ukształtowania sytuacji prawnej jednostki. Odnosi się to do regulacji prawa materialnego administracyjnego, która stanowi podstawę do dokonania przez organ administracji publicznej autorytatywnej konkretyzacji normy prawa określającej uprawnienia bądź obowiązki jednostki. Takie ujęcie odpowiada klasycznej koncepcji postępowania administracyjnego w wąskim znaczeniu. Przez pojęcie postępowania administracyjnego należy zatem rozumieć regulowany przez prawo procesowy ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej lub załatwienia jej milcząco.⁷

Uczestników postępowania administracyjnego można podzielić na trzy grupy. Pierwszą z nich stanowią uczestnicy obligatorijni, do których zaliczamy stronę postępowania oraz organ administracji publicznej prowadzący postępowanie. Z kolei do grupy uczestników fakultatywnych zaliczamy uczestników na prawach strony. Kolejną grupę tworzą tzw. inni uczestnicy postępowania. Odmienną koncepcję przyjmuje B. Adamiak i J. Borkowski. Zgodnie z ich poglądem w postępowaniu administracyjnym wyróżniamy podmioty postępowania oraz uczestników postępowania. Do podmiotów postępowania zaliczamy organy administracji publicznej powołane do autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego w

¹ J. Starościak, *Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1968, s. 232.

² M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne- ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2008, s. 2.

³ B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, [w:] System Prawa Administracyjnego, t.9, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 3.

⁴ Por. M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009.

⁵ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 94.

⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo...*, op. cit., s. 3.

⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 94-95.

sprawie administracyjnej będącej przedmiotem postępowania oraz te podmioty, które w danej sprawie mają chronione przez prawo interesy, a zatem stroną (strony) postępowania oraz podmioty na prawach strony. Do uczestników postępowania natomiast zaliczamy osoby fizyczne, osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne, które w sprawie będącej przedmiotem postępowania administracyjnego nie mają interesów chronionych przez prawo, lecz są zainteresowane daną sprawą albo ze względu na ich faktyczne interesy i wobec tego rozstrzygnięcie sprawy nie będzie dla nich obojętne, albo ze względu na ich udział w niektórych czynnościach (wynik tego postępowania będzie pozostawał wówczas poza sferą ich zainteresowania).¹

Instytucja uczestników na prawach strony w k.p.a. oparta jest na konstrukcji ich udziału w sprawie dotyczącej innej osoby. Krótko mówiąc, postępowanie, w którym uczestniczą nie dotyczy ich własnej sprawy, nie są w nim stroną. Określenie „w sprawie dotyczącej innej osoby” oznacza, iż postępowanie dotyczy interesu prawnego lub obowiązku innej osoby, będącej stroną postępowania. Zatem podmioty na prawach strony nie występują zamiast strony, lecz obok niej i w sposób od niej niezależny. Z uwagi na fakt, iż ich udział w postępowaniu nie jest obligatoryjny są one określane jako uczestnicy fakultatywni.

Konstrukcja organizacji społecznej jako uczestnika na prawach strony charakteryzuje się w pewnych wypadkach odmiennością w stosunku do innych uczestników na prawach strony w postępowaniu administracyjnym. Zagadnienie to może być rozpatrywane w kontekście ich odmienności, warto jednak wskazać pewne podobieństwa. Stąd też komparacja organizacji społecznej jako uczestnika na prawach strony z innymi tego typu uczestnikami stanowi niezwykle interesujące zagadnienie.

Podstawowe różnice dotyczą wielu kwestii, począwszy od rodzajów i przesłanek inicjatywy procesowej, aż po katalog uprawnień. Warto podkreślić, iż katalog uprawnień uzależniony będzie niekiedy od rodzaju organizacji społecznej. W tym wypadku rodzaj organizacji będzie determinowany przez jej cele. Wskazana sytuacja ma miejsce w przypadku organizacji ekologicznych, które zdecydowanie odbiegają od innych organizacji społecznych i pełnią rolę przodującą w kontekście ich uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym w charakterze uczestnika na prawach strony.

Uprawnienia przysługujące uczestnikom na prawach strony nie są jednolite, są natomiast zależne od rodzaju uczestnika na prawach strony. Pozycja procesowa RPO lub prokuratora występujących na prawach strony nie jest jednolita z pozycją procesową organizacji społecznej biorącej udział w postępowaniu administracyjnym w tej formie. Taki stan rzeczy spowodowany jest szczególną pozycją prokuratora czy też RPO będących organami ochrony prawa. Prokurator i RPO dysponują legitymacją procesową niezależnie od oceny organu administracji publicznej. Ponadto prokurator dysponuje prawem do wniesienia sprzeciwu, które nie przysługuje organizacji społecznej. Zarówno prokurator jak i RPO są zwolnieni od przesłanki wyczerpania środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym, w przypadku potencjalnej skargi do sądu administracyjnego. Należy jednak dodać, że w tej sytuacji znaczenia nabiera rodzaj organizacji społecznej oraz rodzaj postępowania. Zgodnie bowiem z odrębnymi przepisami prawa niektóre organizacje ekologiczne mogą złożyć skargę do sądu administracyjnego nie wyczerpawszy środków zaskarżenia w postępowaniu

¹ Tamże, s. 153-154

administracyjnym. Podkreślenia wymaga jednak, że taka sytuacja dotyczy postępowań wymagających udziału społeczeństwa.

Organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w toczącym się postępowaniu. Organizacja społeczna może brać udział w postępowaniu administracyjnym w charakterze uczestnika na prawach strony jeśli zostaną spełnione dwie przesłanki łącznie, a mianowicie gdy jest to uzasadnione celami statutowymi oraz gdy przemawia za tym interes społeczny.

Ustalenie znaczenia pojęcia interesu społecznego wydaje się być trudniejsze od określenia celów statutowych. Z racji jego nieostrości proces nie tyle zdefiniowania, co określenia granic tego pojęcia jest niezwykle trudny. Skomplikowana i dynamiczna jego treść niejednokrotnie obejmuje wartości indywidualne, interesy poszczególnych ludzi bądź grup społecznych. Pojęcie interesu społecznego należy do kategorii pojęć niezdefiniowanych, jego treść ustala organ orzekający.¹

Określenie celu statutowego natomiast nie powinno w konkretnej sprawie nastęrczać żadnych trudności. Pod tym pojęciem należy rozumieć zasadnicze kierunki działania danej organizacji, zawarte w statucie bądź akcie o podobnym charakterze ustrojowym, obowiązującym „wewnątrz” organizacji. Lektura założeń zawartych w statucie powinna dać odpowiedź na pytanie, czy dany podmiot zajmuje się przedmiotem spraw aktualnie realizowanych w ramach procedury. Co więcej, w literaturze twierdzi się, że już sama nazwa stowarzyszenia powinna stanowić dla organu wskazówki, czy możliwe jest jego dopuszczenie do postępowania². Zatem fakt, iż niektóre organizacje nie posiadają statutu nie może powodować braku możliwości ich udziału w postępowaniu. Określenie cel statutowy powinno być interpretowane szeroko, jako cel działania organizacji, który jak w przypadku niektórych organizacji np. stowarzyszeń zwykłych, nie musi być wyrażony w statucie. Organ administracji publicznej decydujący o udziale organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym nie może jednak ograniczyć się do lakonicznego uzasadnienia działalności organizacji. Cel ten musi pozostawać w związku z przedmiotem sprawy.

Jedną z najczęściej występujących form udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym jest uczestnictwo na prawach strony. Jak wyżej wskazano uczestnictwo organizacji w tej formie regulowane jest w art. 31 k.p.a. Pierwsza istotna w tym temacie kwestia dotyczy etapu toczącego się postępowania, w którym organizacja społeczna może skutecznie żądać włączenia jej do udziału w toczącym się postępowaniu. Z art. 31 k.p.a. nie wynika bowiem, że żądanie takie może ona złożyć wyłącznie w postępowaniu przed organem I instancji, oznacza to zatem, że można je złożyć w każdym czasie, oczywiście pod warunkiem, że mamy do czynienia z postępowaniem toczącym się. Mając to na uwadze należy przyjąć, że organizacja społeczna może złożyć wspomniane żądanie o włączenie jej do udziału w toczącym się postępowaniu przed organem I instancji, do momentu wydania decyzji w tej sprawie.³

Gwoli ścisłości należy jednak zaznaczyć, że z kolei możliwość złożenia wniosku na etapie postępowania odwoławczego, wydaje się być uzależniona od tego, czy zostało ono uruchomione przez uprawniony do tego podmiot. Krótko mówiąc,

¹ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, W-wa 1986, str. 127

² J. Zimmermann, *Glosa do postanowienia NSA z 15.09.2000r., I SA 943/00*, OSP 2001/7-8, poz. 109

³ B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z 10.11.2005 r. (IIGSK 125/05)*, OSP 2007/1, poz. 9

jeżeli odwołanie zostało złożone przez stronę lub inny dopuszczony do udziału w postępowaniu podmiot na prawach strony, to oznacza, że mamy do czynienia z toczącym się postępowaniem odwoławczym, w toku którego organizacja może wnosić o włączenie jej do postępowania. Zatem wniesienie odwołania przez organizację społeczną, która nie brała udziału w postępowaniu, stanowi podstawę stwierdzenia niedopuszczalności odwołania.¹ W kontekście powyższego podkreślenia wymaga fakt, iż według art. 44 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko² organizacji ekologicznej prowadzącej działalność statutową przez minimum dwanaście miesięcy przed wszczęciem postępowania, służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ pierwszej instancji. W tym przypadku wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. W postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy na prawach strony.

Mając na uwadze powyższe rozważania należy zaznaczyć, iż udział organizacji społecznych charakterze uczestnika na prawach strony jest często zależny szczególnie od rodzaju przedmiotu sprawy administracyjnej. Oczywistym jest zatem fakt, iż w niektórych postępowaniach organizacje społeczne występują zgoła częściej niż w innych. Wpływ na taki stan rzeczy mają niewątpliwie przepisy prawa, które gwarantują organizacjom, jako uczestnikom na prawach strony, szczególne uprawnienia jedynie w niektórych, charakterystycznych postępowaniach. Udział organizacji społecznych jako podmiotów na prawach strony w postępowaniu administracyjnym uzależniony jest bowiem od możliwości, jakie przepisy prawa stwarzają w tym przedmiocie.

Organizacja społeczna, która bierze udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony nie może, jak zostało wcześniej zasygnalizowane, dokonywać z prawnym skutkiem czynności, które są przejawem zasady dyspozycyjności w postępowaniu administracyjnym. Wspomniana zasada umożliwi stronie rozporządzanie przedmiotem postępowania w ramach przysługujących jej na mocy przepisów uprawnień procesowych. Stąd też pewne uprawnienia przysługujące jedynie stronie nie mogą przysługiwać podmiotom uczestniczącym w tym postępowaniu na prawach strony.

Konkludując, uczestnictwo organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym w omawianej formie można rozważać na wielu płaszczyznach. Włączanie organizacji społecznych w procesy decyzyjne służy budowaniu systemu kontroli społecznej nad działalnością instytucji publicznych. Jej istnienie pobudza i rozwija świadomość odpowiedzialności, bez której trudno osiągnąć wysoki poziom jakości podejmowanych decyzji i skuteczności „zarządzania”.

Bibliografia:

1. Pokrzywnicki J., *Postępowanie administracyjne. Komentarz-Podręcznik z przedmową Dr. Jerzego Stefana Langroda*, Warszawa 1948.

¹ Por. wyrok WSA w Warszawie z 27.11.2008 r. (I SA/Wa 1249/08), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>

² Dz. U.2008 Nr 199, poz. 1227

2. Adamiak B., Borkowski J., Skoczylas A., *Prawo procesowe administracyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
3. Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowno administracyjne*, Warszawa 2009.
4. Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z 10.11.2005 r. (IIGSK 125/05)*, OSP 2007/1, poz. 9.
5. Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z 23.11.1999r., II SA/kr 1191/99*, OSP 2000/7-8, poz. 112.
6. Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
7. Starościak J., *Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1968.
8. Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009.
9. Wierzbowski M., Szubiakowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne-ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2008.
10. Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, W-wa 1986, str. 127
11. Zimmermann J., *Glosa do postanowienia NSA z 15.09.2000r., I SA 943/00*, OSP 2001/7-8, poz. 109.