

PRZEDSTAWICIEL SPOŁECZNY W SĄDZIE I W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Kodeks postępowania cywilnego

Art. 61. § 1. Organizacje pozarządowe w zakresie swoich zadań statutowych mogą, za zgodą osoby fizycznej wyrażoną na piśmie, wytaczać powództwa na jej rzecz w sprawach o:

1) alimenty;

2) ochronę środowiska;

3) ochronę konsumentów;

4) ochronę praw własności przemysłowej;

5) ochronę równości oraz niedyskryminacji przez bezpodstawne bezpośrednie lub pośrednie zróżnicowanie praw i obowiązków obywateli.

§ 2. W sprawach wymienionych w § 1 organizacje pozarządowe w zakresie swoich zadań statutowych mogą, za zgodą osoby fizycznej wyrażoną na piśmie, przystąpić do niej w toczącym się postępowaniu.

§ 3. Za zgodą przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, wyrażoną na piśmie, organizacja pozarządowa, której jest on członkiem, może na jego rzecz wytoczyć powództwo lub przystąpić do niego w toczącym się postępowaniu w sporze z innym przedsiębiorcą o roszczenia wynikające z prowadzonej działalności gospodarczej.

§ 4. Do pozwu lub pisma obejmującego przystąpienie organizacja pozarządowa dołącza wyrażoną na piśmie zgodę osoby fizycznej.

Art. 62. § 1. Do organizacji pozarządowych wytaczających powództwa na rzecz osób fizycznych stosuje się odpowiednio przepisy o prokuratorze wytaczającym powództwo na rzecz oznaczonej osoby, z wyjątkiem art. 58 zdanie drugie.

Art. 55. Prokurator, wytaczając powództwo na rzecz oznaczonej osoby, powinien ją wskazać w pozwie. Nie dotyczy to spraw niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Art. 56. § 1. Osobę, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo, sąd zawiadamia o tym, doręczając jej odpis pozwu. Osoba ta może wstąpić do sprawy w każdym jej stanie w charakterze powoda; w tym wypadku do udziału prokuratora w sprawie stosuje się odpowiednio przepisy o współuczestnictwie jednolitym.

§ 2. Prokurator nie może samodzielnie rozporządzać przedmiotem sporu.

Art. 57. Jeżeli prokurator, wytaczając powództwo, nie działa na rzecz oznaczonej osoby, wnosi on pozew przeciwko wszystkim osobom będącym stronami stosunku prawnego, którego dotyczy powództwo

Art. 58. Wyrok prawomocny zapadły w sprawie wytoczonej przez prokuratora ma powagę rzeczy osądzonej pomiędzy stroną, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo, a stroną przeciwną. Jednakże w sprawach o roszczenia majątkowe prawomocne rozstrzygnięcie sprawy nie pozbawia strony zainteresowanej, która nie brała udziału w sporze, możliwości dochodzenia swoich roszczeń w całości lub w tej części, w której nie zostały zasądzone.

Art. 59. Sąd zawiadamia prokuratora o każdej sprawie, w której udział jego uważa za potrzebny.

Art. 60. § 1. Prokurator może wstąpić do postępowania w każdym jego stadium. Prokurator nie jest związany z żadną ze stron. Może on składać oświadczenia i zgłaszać wnioski, jakie uzna za celowe, oraz przytaczać fakty i dowody na ich potwierdzenie. Od chwili, kiedy prokurator zgłosił udział w postępowaniu, należy mu doręczać pisma procesowe, zawiadomienia o terminach i posiedzeniach oraz orzeczenia sądowe.

§ 2. Prokurator może zaskarżyć każde orzeczenie sądowe, od którego służy środek odwoławczy. Terminy do zaskarżenia orzeczeń sądowych, ustanowione dla stron, wiążą również prokuratora.

§ 2. Do przystąpienia organizacji pozarządowych do strony w toczącym się postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy o interwencji ubocznej, do której nie mają odpowiedniego zastosowania przepisy o współuczestnictwie jednolitym.

Art. 63. Organizacje pozarządowe wymienione w artykułach poprzedzających, które nie uczestniczą w sprawie, mogą przedstawiać sądowi istotny dla sprawy pogląd wyrażony w uchwale lub w oświadczeniu ich należycie umocowanych organów.

KOMENTARZE

Autor: [Przemysław Telenga](#)
Tytuł: Komentarz aktualizowany do art.61 Kodeksu postępowania cywilnego
Stan prawny: 2013.03.19

1. W postępowaniu cywilnym organizacje pozarządowe mogą działać w celu:

- a) ochrony własnych podmiotowych praw danej organizacji (mają zdolność sądową jako osoba prawna lub na mocy [art. 64 § 11](#));
- b) ochrony praw konkretnych obywateli ([art. 8](#));
- c) ochrony tzw. interesu rozproszonego (zob. także uwagi do [art. 462](#)).

Przepisy [tytułu III](#) konkretyzują normę z [art. 8](#), dotyczą zatem ochrony praw obywateli (*a contrario* nie mogą chronić praw innych podmiotów niż osoby fizyczne). Mając zatem na uwadze treść [art. 8](#) i [61](#), można wskazać następujące przesłanki udziału organizacji pozarządowych w procesie cywilnym.

2. Do działania w postępowaniu cywilnym uprawnione są organizacje pozarządowe (zob. uwagi do [art. 8](#)). Pojęcie to (podobnie jak poprzednio pojęcie organizacji społecznej) nie zostało zdefiniowane w niniejszym kodeksie, co oznacza, że zostanie ostatecznie wykreowane przez judykaturę. Zdaniem twórców uzasadnienia projektu [ustawy](#) nowelizującej z dnia 16 września 2011 r. (Dz. U. Nr 233, poz. 1381) podstawowe znaczenie dla ustalenia zakresu pojęcia organizacji pozarządowej przypisać należy [art. 3 ust. 2](#) ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.), który opisuje cechy organizacji pozarządowej. Ustawa ta opisuje cechy organizacji pozarządowych dla celów publicznoprawnych realizowanych tą ustawą, nie zaś dla celów ich działania w postępowaniu cywilnym służącym także ochronie interesów prywatnych, wobec czego należy się opowiedzieć przeciwko próbom zawężającej wykładni pojęcia organizacji pozarządowej. Należy podkreślić, że już obecnie podnosi się w doktrynie potrzebę rozszerzającej wykładni pojęcia organizacji pozarządowej (por. m.in. J. Blicharz, A. Huchla). Przekonujące jest nawet stanowisko (N. Kowal), zgodnie z którym przez pojęcie organizacji pozarządowej *sensu largo* rozumieć można każdy podmiot i organizację – o ile nie należy do sektora finansów publicznych – podlegające wpisowi do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej Krajowego Rejestru Sądowego (por. [art. 1 ust. 2 pkt 2](#) oraz [art. 49](#) i n. u.k.r.s., a także [załącznik nr 3](#) do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia rejestrów wchodzących w skład Krajowego Rejestru Sądowego oraz szczegółowej treści wpisów w tych rejestrach, Dz. U. Nr 273, poz. 1616).

Nie wszystkie organizacje uprawnione są do działania w celu ochrony praw obywateli, lecz tylko te, których działanie nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej.

3. Dokonując nowelizacji [art. 8](#) i [61](#), ustawodawca pozostawił jako wymóg wytoczenia powództwa przez organizację uzyskanie przez nią zgody strony powodowej, której ochrony praw dotyczy proces, a jednocześnie przyznaje tymże organizacjom prawo wstąpienia za zgodą strony do zainicjowanego przez strony procesu. Należy podkreślić, że dokonana zmiana stanu prawnego niewątpliwie ułatwia stosowanie przepisów o udziale organizacji pozarządowej w procesie, jednakże nie rozwiązuje wszystkich nasuwających się wątpliwości. Uznano przede wszystkim, że pisemna zgoda powoda na wytoczenie powództwa ([art. 61 § 4](#)) stanowi szczególny wymóg formalny pisma procesowego (pozwu), wobec czego – w braku zgody – zastosowanie powinien mieć [art. 130](#) (podobnie należy traktować pismo procesowe - zgłoszenie udziału w sprawie organizacji pozarządowej). Nie rozwiązuje to jednak problemu cofnięcia takiej zgody przez powoda w toku procesu. Należy uznać, że sformułowanie [art. 62 § 1](#) przesądza o tym, iż organizacja pozarządowa, która wszczęła proces za zgodą powoda, uzyskała status strony w znaczeniu formalnym i legitymację procesową do prowadzenia procesu. *Prima facie* wykładnia systemowa przemawia za koniecznością oddalenia powództwa z powodu późniejszego braku tej legitymacji, jednak skoro regulacja dotycząca pierwotnego braku prowadzi do formalnego zakończenia procesu zarządzeniem o zwrocie pozwu, to i brak następczy powinien także skutkować formalnym orzeczeniem kończącym proces, nieobjętym powagą rzeczy

osądzonej (por. 58 zdanie pierwsze w zw. z [art. 62 § 1](#)) a więc umorzeniem postępowania na podstawie [art. 355](#). Należy jednak podnieść, że osoba, na rzecz której organizacja wytoczyła powództwo, jest tylko stroną powodową w znaczeniu materialnym, nie uczestniczy formalnie w procesie. Każda forma dokonania przez nią czynności procesowej jest możliwa dopiero od momentu zgłoszenia przez nią udziału w procesie po stronie organizacji ([art. 56 § 2](#) w zw. z [art. 62 § 1](#)). Wobec tego osobie tej nie będzie przysługiwało uprawnienie do cofnięcia zgody na wytoczenie powództwa przez organizację, lecz uprawnienie do cofnięcia pozwu ([art. 203](#)) po uprzednim zgłoszeniu swojego uczestnictwa po stronie powodowej.

4. W wyniku nowelizacji z dnia 16 września 2011 r. ustawodawca upoważnił do wzięcia udziału w postępowaniu cywilnym organizacje, do których zadań statutowych należą cele wymienione w [art. 61 § 1](#), a także cele wskazane w [art. 462](#). Pomimo braku wyraźnej regulacji ustalenie przez sąd, czy organizacja spełnia ten szczególnie wymóg jej udziału (dokonywania czynności procesowych) w postępowaniu cywilnym, powinno być dokonywane analogicznie do badania wymogu wykazania przez organizację uzyskania zgody od strony na wytoczenie powództwa lub przystąpienia do procesu. Wobec powyższego – zakładając, że sąd *in concreto* zobowiązany jest zbadać, czy organizacja pozarządowa zgłaszająca swój udział przewidziała w swoim statucie tego rodzaju działalność w postępowaniu cywilnym – do pozwu lub zgłoszenia udziału organizacja powinna także załączyć swój statut ([art. 61 § 4 per analogiam](#)).

Autor: [Piotr Pogonowski](#)
Tytuł: Komentarz do art.61 Kodeksu postępowania cywilnego
Stan prawny: 2013.01.30

1. Występowanie organizacji społecznych w postępowaniu cywilnym ma bogatą historię oraz jest szeroko rozpowszechnione zwłaszcza w socjalnej Europie. Powszechnie przyjmuje się, że warunki, jakie musi spełniać organizacja (zrzeszenie, stowarzyszenie, związek itd.), aby móc reprezentować inne podmioty - wytaczać w ich imieniu powództwo - są następujące:

- powództwo dotyczy interesu wszystkich członków organizacji,
- organizacja posiada autoryzację do występowania z powództwami chroniącymi ekonomiczne interesy jej członków,
- wszyscy członkowie organizacji są dysponentami dochodzonych roszczeń - mogliby indywidualnie wytoczyć powództwo o ich ochronę.

Powództwa mające na celu ochronę interesu publicznego (społecznego) wytaczane są na podstawie statutowych uprawnień organizacji.

Wytaczając powództwo, organizacje mogą dochodzić jedynie ochrony interesu kolektywnego - nie mogą, wbrew woli podmiotów będących gestorami ich praw podmiotowych, wytaczać w ich imieniu powództwa.

Powództwa organizacji posiadają swoje ograniczenia związane z tym, że:

- trudno tu mówić o spontanicznym wytoczeniu powództwa,
- najczęściej konieczna jest autoryzacja państwowa takiej organizacji,
- organizacje takie mogą nie posiadać wystarczających środków do wytaczania powództw,
- nie jest z reguły możliwe pokrycie indywidualnych szkód członków organizacji czy podmiotów, które ona reprezentuje w sądzie.

Postępowania takie oparte są na zarówno na elementach publicznych, jak i prywatnych (realizują interes publiczny i prywatny); zob. J.A. Jolowicz, *The protection of diffuse, fragmented and collective interests in civil litigation* (w:) *Effectiveness of judicial protection and constitutional order*, ed. W.J. Habscheid, Bielefeld 1984, s. 63; M. Cappelletti, B. Garth, *The protection of diffuse, fragmented and collective interests in civil litigation* (w:) *Effectiveness of judicial protection and constitutional order*, ed. W.J. Habscheid, Bielefeld 1984, s. 134 i n.

2. Szczególną rolę w ochronie praw jednostki odrywają organizacje konsumentów. Pierwszym oficjalnym sygnałem na gruncie europejskim odnoszącym się do możliwości wprowadzenia grupowej ochrony sądowej roszczeń konsumentów był dokument Komisji z 1984 r., w którym odniesiono się do wspólnej tradycji prawnej krajów kodeksowych i *common law* i stwierdzono, że podmiot prywatny może dochodzić co do zasady swoich roszczeń, zaś ochrona interesu społecznego (szerszej grupy) pozostawiona została organom

publicznym (prokuratorowi, rzecznikowi konsumentów w Danii, Biuru Uczciwego Handlu w Anglii) czy też stowarzyszeniom spełniającym określone prawem kryteria. Nie dostrzeżono na ówczesnym etapie rozwoju Wspólnoty możliwości harmonizacji czy ujednoczenia przepisów w tym zakresie.

W chwili obecnej prawo ochrony konsumenta, także w zakresie wszczynania postępowań grupowych, oparte jest na kilku dyrektywach:

- [dyrektywa](#) 84/450/EWG o reklamie wprowadzającej w błąd i reklamie porównawczej (Dz. Urz. WE L 250 z 19.09.1984, s. 17) - [art. 4 ust. 1](#),
- [dyrektywa](#) Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz. Urz. WE L 95 z 21.04.1993, s. 29) - [art. 7](#),
- [dyrektywa](#) 98/27/WE o transgranicznych środkach prawnych w przypadku naruszenia niektórych dyrektyw chroniących konsumenta (Dz. Urz. WE L 166 z 11.06.1998, s. 51) - [art. 1-3](#),
- [dyrektywa](#) 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. o nieuczciwych praktykach handlowych (Dz. Urz. UE L 149 z 11.06.2005, s. 22) - [art. 4](#),
- [rozporządzenie](#) 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy w sprawach ochrony konsumenta (Dz. Urz. UE L 364 z 9.12.2004, s. 1) - [art. 4 ust. 2](#) i [art. 8 ust. 3](#).

Innymi regulacjami na gruncie UE dotyczącymi postępowań grupowych są:

- możliwość wytoczenia roszczenia kolektywnego na podstawie [art. 4](#) dyrektywy 2004/48/EC (Dz. Urz. UE L 157 z 30.4.2004, s. 45) - w zakresie naruszenia praw własności intelektualnej,
- mechanizm przewidziany w [dyrektywie](#) 2000/35/EC w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach gospodarczych (Dz. Urz. UE L 200 z 8.08.2000, s. 35),
- regulacje antyspamowe zaproponowane w [dyrektywie](#) 2002/58/EC w sprawie komunikacji prywatnej i elektronicznej (Dz. Urz. UE L 201 z 31.07.2002, s. 37),
- mechanizmy zaproponowane w [dyrektywie](#) 2004/35/EC dotyczącej odpowiedzialności za środowisko naturalne (Dz. Urz. UE L 143 z 30.04.2004, s. 56) - w przypadku szkody w środowisku naturalnym ([art. 12](#)),
- w pewnym zakresie - postanowienia [dyrektywy](#) 2004/80/EC o kompensacji dla ofiar przestępstw (Dz. Urz. UE L 261 z 6.08.2004, s. 15)

(zob. Ch. Hodges, *The reform of class and representative actions in European legal systems: A New framework for collective redress in Europe*, Oxford 2008, s. 114 i n.).

3. Ustawodawca polski przewiduje trzy postacie występowania organizacji pozarządowej w postępowaniu cywilnym:

- wytoczenia powództwa na rzecz podmiotu w określonym zakresie spraw ([art. 61 § 1](#)),
- wzięcia udziału w toczącym się postępowaniu ([art. 8](#)), czyli uczestnictwa w postępowaniu w rozumieniu [art. 61](#) i [62](#), oraz
- wzięcia udziału w postępowaniu celem przedstawienia sądowi istotnego dla sprawy poglądu takiej organizacji, wyrażonego w uchwale lub w oświadczeniu ich należycie umocowanych organów ([art. 63](#)).

Poza tymi formami [art. 466 § 1](#) przewiduje, że pełnomocnikiem pracownika może być również przedstawiciel związku zawodowego.

4. Zgodnie z [§ 1](#) organizacje pozarządowe w zakresie swoich zadań statutowych mogą, za zgodą osoby fizycznej wyrażoną na piśmie, wytaczać powództwa na jej rzecz w sprawach o:

- 1) alimenty,
- 2) ochronę środowiska,
- 3) ochronę konsumentów,
- 4) ochronę praw własności przemysłowej,
- 5) ochronę równości oraz niedyskryminacji przez bezpodstawne bezpośrednie lub pośrednie zróżnicowanie praw i obowiązków obywateli.

W wymienionych sprawach organizacje pozarządowe w zakresie swoich zadań statutowych mogą, za zgodą osoby fizycznej wyrażoną na piśmie, przystąpić do niej w toczącym się postępowaniu.

Do pozwu lub pisma obejmującego przystąpienie organizacja pozarządowa dołącza wyrażoną na piśmie zgodę osoby fizycznej. Brak takiej zgody, wyrażonej na piśmie, przy pierwszej czynności procesowej organizacji pozarządowej, skutkuje zastosowaniem [art. 130](#).

5. Orzecznictwo sądowe po wejściu w życie nowelizacji z dnia 16 września 2011 r., zaostrzającej poszanowanie zasady dyspozycyjności (uzyskiwania przez organizację pozarządową zgody na piśmie od zainteresowanego podmiotu na szeroko rozumiany udział w sprawie), należy odczytywać „odpowiednio”, w

tym odnośnie do dołączania do pozwu organizacji zgody podmiotu wyrażonej na piśmie i skutków tego braku.

W postanowieniu z dnia 14 marca 2006 r., [I ACz 206/06](#), Lex nr 279955, Sąd Apelacyjny w Szczecinie stwierdził, że [art. 61 § 4](#), nie daje podstaw do przyjęcia, iż udokumentowanie zgody osób, na rzecz których organizacja społeczna wnosi powództwo, stanowi wymóg formalny pozwu. Zgoda taka ma charakter materialnoprawny: bez zgody osoby uprawnionej organizacja społeczna nie posiada w ogóle uprawnienia (legitymacji procesowej) do wytoczenia powództwa na rzecz oznaczonej osoby. Innymi słowy, dopiero po uzyskaniu przez organizację zgody uprawnionego zachodzi jego podstawienie procesowe (substytucja procesowa) do wystąpienia we własnym imieniu w charakterze powoda zamiast osoby, która jest stroną stosunku prawnego rozpoznawanego w procesie (strona w znaczeniu materialnym). Brak czynnej legitymacji procesowej implikuje konieczność wydania wyroku co do istoty sprawy, oddalającego powództwo, w żadnym natomiast razie nie uprawnia do rozstrzygnięcia o charakterze formalnym.

W uchwale z dnia 5 lipca 2002 r., [III PZP 13/02](#), OSNP 2003, nr 7, poz. 167, Sąd Najwyższy zawarł tezę, zgodnie z którą zakładowa organizacja związkowa jest na podstawie [art. 462](#) w związku z [art. 61](#) legitymowana do wszczęcia postępowania tylko na rzecz pracownika zatrudnionego w zakładzie pracy objętym zakresem jej działania. Procesowa legitymacja z [art. 462](#) realizuje się zatem tylko wówczas, gdy wszczęcie postępowania nastąpi na rzecz pracownika i zgodnie z jego oceną tego interesu. Wprawdzie wyrok w sprawie wytoczonej przez organizację związkową ma powagę rzeczy osądzonej między pracownikiem, na rzecz którego sprawę tę wytoczono, a stroną przeciwną ([art. 58](#) w związku z [art. 62](#)), lecz nawet wygranie sprawy w całości bądź w części nie musi oznaczać, że dzieje się to z korzyścią dla pracownika, skoro mogłoby nastąpić wbrew jego woli i subiektywnym odczuciom. Pomiedzy pracownikiem a związkiem zawodowym, który na jego rzecz wszczyna i prowadzi postępowanie, musi zatem występować stosunek członkostwa albo wnioski o podjęcie się obrony praw pracowniczych ([art. 7 ust. 2](#) ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 z późn. zm.). Innymi słowy, związek zawodowy nie może reprezentować pracownika i działać na jego rzecz wbrew woli zainteresowanego.

Przepis [art. 462](#) stanowi, że organizacje społeczne, o których mowa w [art. 61](#), a także inspektorzy pracy w zakresie określonym w [art. 631](#), mogą w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych powodować wszczęcie postępowania na rzecz pracowników oraz ubezpieczonych, przy czym wówczas stosuje się odpowiednio przepisy [art. 61-63](#). Z [art. 61](#), a także z przepisów wykonawczych wydanych z upoważnienia jego [§ 1](#) i [3](#) wynika ponadto, że chodzi tu o organizacje społeczne, których statutowym celem nie jest prowadzenie działalności gospodarczej, oraz że do kręgu tych organizacji należą między innymi związki zawodowe. Wszczynianie postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy nie jest więc dla organizacji związkowej celem samym w sobie, a jedynie środkiem do realizacji jej zadań statutowych, czyli reprezentowania i obrony praw oraz zawodowych i socjalnych interesów ludzi pracy ([art. 1 ust. 1](#) ustawy o związkach zawodowych).

W postanowieniu z dnia 15 marca 2000 r., [I CKN 1325/99](#), OSNC 2000, nr 9, poz. 169, Sąd Najwyższy stwierdził, że sprawa, której przedmiotem jest roszczenie nabywcy towaru w stosunku do producenta lub sprzedawcy powstałe w związku z promocją towaru, jest "sprawą o ochronę konsumentów" w rozumieniu [art. 61 § 1](#).

W uchwale z dnia 29 lutego 2000 r., [III CZP 26/99](#), OSNC 2000, nr 9, poz. 152, Sąd Najwyższy przyjął, że sprawy wynikające z umowy najmu lokalu mieszkalnego, przeznaczonego do zaspokajania osobistych potrzeb mieszkaniowych najemcy i osób bliskich, gdy wynajmującym jest przedsiębiorca prowadzący działalność w zakresie najmu lokali, są "sprawami o ochronę konsumentów" w rozumieniu [art. 61](#).

Należy zauważyć, że Kodeks postępowania cywilnego w [art. 633](#) posługuje się także pojęciem "sprawy o ochronę interesów konsumentów" dla określenia kategorii spraw, w których powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów może wytaczać powództwa na rzecz obywateli, a także wstępować, za zgodą powoda, do postępowania w tych sprawach w każdym jego stadium.

W postanowieniu z dnia 5 lutego 1999 r., [III CKN 1187/98](#), Biul. SN 1999, nr 6, poz. 6, Sąd Najwyższy stwierdził, że Polski Związek Działkowców nie jest uprawniony do wytaczania powództwa na rzecz obywateli.

W wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r., [I PKN 186/98](#), OSNP 1999, nr 13, poz. 424, Sąd Najwyższy zaznaczył, że związek zawodowy, wytaczając powództwo na rzecz pracownika ([art. 462](#) i [61](#)), nie może domagać się ustalenia stosunku prawnego lub prawa dotyczącego tego związku oraz nie może powoływać się na własny interes prawny w ustaleniu.

W uchwale z dnia 8 listopada 1989 r., [III CZP 76/89](#), OSNC 1990, nr 6, poz. 71, Sąd Najwyższy stwierdził, że samorząd mieszkańców działający przez komitet osiedlowy ma zdolność sądową w sprawach o roszczenia

z [art. 100](#) ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6 z późn. zm.). Zob. obecnie [art. 323 ust. 2](#), [art. 328](#) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

W wyroku z dnia 11 grudnia 1980 r., [I PR 62/80](#), Lex nr 8288, Sąd Najwyższy stwierdził, że wypowiedzenie poglądu istotnego dla sprawy przez organizację społeczną jest pośrednią formą udziału organizacji w postępowaniu sądowym. Przedstawienie przez organizację poglądu nie wywołuje bezpośredniego udziału organizacji w postępowaniu rozpoznawczym. Brak więc podstaw prawnych do wezwania w takiej sytuacji organizacji społecznej na rozprawę, a tym bardziej brak podstaw do wezwania na rozprawę, gdy organizacja nie przekaze sądowi poglądu. Przedstawienie poglądu istotnego dla sprawy jest prawem organizacji, a nie obowiązkiem.

Jeżeli organizacja społeczna chce bezpośrednio uczestniczyć w postępowaniu rozpoznawczym z samodzielną legitymacją, [art. 61 § 2](#) daje ku temu podstawę prawną.

W postanowieniu z dnia 26 czerwca 1974 r., [II CZ 144/74](#), Lex nr 7535, Sąd Najwyższy przyjął, że w sprawie o alimenty, która toczy się z udziałem organizacji społecznej, działającej na podstawie [art. 61](#), sąd obowiązany jest dokonać z urzędu doręczeń orzeczeń z uzasadnieniem w takim samym zakresie, jak w sprawach toczących się z udziałem prokuratora. W sprawie o alimenty, w której nie działa organizacja społeczna, lecz tylko jej przedstawiciel występujący w charakterze pełnomocnika procesowego strony ([art. 87 § 3](#)), przepis [art. 62](#) nie ma zastosowania. Brak więc podstawy do doręczenia stronom z urzędu orzeczenia z uzasadnieniem ([art. 331 § 1](#), [art. 357 § 1](#) zdanie pierwsze) z tego tylko powodu, że pełnomocnikiem strony jest przedstawiciel organizacji społecznej ludu pracującego.

W wyroku z dnia 28 czerwca 1966 r., [II PR 230/66](#), OSNC 1967, nr 3, poz. 56, Sąd Najwyższy stwierdził, że w sprawie o naprawienie przez zakład szkody wywołanej wypadkiem w zatrudnieniu pełnomocnikiem powoda będącego spadkobiercą pracownika, który zmarł wskutek wypadku, jest przedstawiciel związku zawodowego ([art. 459 § 2](#) i [art. 466 § 1](#)), jeżeli powód udzielił temu przedstawicielowi pełnomocnictwa. Nie może natomiast związek zawodowy udzielić pełnomocnictwa do działania za powoda w takiej sprawie, gdyż przepisy Kodeksu postępowania cywilnego nie upoważniają do tego związku zawodowego. Upoważnienie takie byłoby zresztą niepotrzebne, ponieważ związek zawodowy może sam wytoczyć powództwo na rzecz pracownika albo jego spadkobiercy, a w toczącym się procesie może wystąpić do postępowania w myśl [art. 61](#) i [62](#) w związku z [art. 55](#) i [56 § 1](#).

W wyroku z dnia 16 listopada 1965 r., [I PR 389/65](#), OSNC 1966, nr 6, poz. 100, Sąd Najwyższy zawarł tezę, że związek zawodowy jest uprawniony do wytaczania powództw ze stosunku pracy także w wypadku, gdy chodzi o członków spółdzielni.

Autor: [Krzysztof Korus](#)

Tytuł: Komentarz do zmiany art.61 Kodeksu postępowania cywilnego wprowadzonej przez Dz.U. z 2004 r. Nr 172 poz. 1804

Stan prawny: 2005.02.01

Art. 61.

I. [Art. 61](#) § 1 k.p.c.

[Artykuł 61](#) § 1 k.p.c. doznaje w wyniku nowelizacji zmiany redakcyjnej i merytorycznej. Zmianą redakcyjną przepisu jest uzupełnienie § 1 przepisu o słowo "statutowe" (zadanie organizacji społecznej). Nowelizacja uzgadnia w tym zakresie treść niniejszego przepisu z [art. 8](#) k.p.c., czyli z przepisem określającym ogólnie przesłanki dopuszczenia organizacji społecznych do działania w postępowaniu cywilnym. [Artykuł 8](#) k.p.c. po nowelizacji dozwala organizacjom społecznym wszczynać bądź brać udział w postępowaniu wyłącznie, jeśli ich zadanie **statutowe** nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej.

Merytoryczna zmiana przepisu polega na uchyleniu ostatniego zdania przepisu, mianowicie uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia wykazu organizacji, które w myśl [art. 61](#) § 1 k.p.c. mogą wytaczać powództwa na rzecz obywateli. Oznacza to, iż po nowelizacji powództwo na

rzecz obywateli w zakresie w przepisie określonym, mogą wytaczać wszystkie organizacje społeczne, których zadanie statutowe nie polega na prowadzenia działalności gospodarczej [szerzej o tym kryterium zob. komentarz do [art. 8](#) k.p.c.]. Nie jest konieczna akceptacja działalności organizacji w jakiegokolwiek formie przez organ administracji publicznej. Kontrolę nad wytaczaniem powództw przez organizację społeczną sprawuje wyłącznie sąd i to tylko poprzez kryterium działalności gospodarczej jako statutowego zadania organizacji wytaczającej powództwo.

II. [Art. 61](#) § 2 k.p.c.

Nowelizacja dokonuje jedynie redakcyjnej zmiany przepisu. Sformułowanie "paragraf poprzedzający" zostaje zastąpione przez "§ 1".

III. [Art. 61](#) § 3 k.p.c.

Przepisu podlega zmianie redakcyjnej, polegającej na zastąpieniu sformułowania "prawa z tytułu wynalazczości" sformułowaniem "prawa własności przemysłowej". Podobnie jak w przypadku nowelizacji [art. 17](#) § 2 k.p.c. (właściwość sądów w sprawach z ochrony praw na dobrach niematerialnych) zmiana jest konsekwencją zmienionego nazewnictwa ustawy - Prawo własności przemysłowej, która zastąpiła ustawę o wynalazczości.

Nowelizacja przepisu przynosi również jedną zmianę merytoryczną. Podobnie jak w przypadku organizacji z [art. 61](#) § 1 k.p.c., Minister Sprawiedliwości utracił kompetencję do wyznaczania rozporządzeniem organizacji, które w trybie komentowanego przepisu mogą wstąpić do postępowania za zgodą powoda.

IV. [Art. 61](#) § 4 k.p.c.

Przepis wprowadza nową kategorię organizacji społecznych uprawnionych do wszczęcia postępowania i do udziału w nim. Uprawnienie takie przyznaje się organizacjom społecznym, do których zadań statutowych należy ochrona równości oraz niedyskryminacji przez bezpodstawne, bezpośrednie lub pośrednie zróżnicowanie praw i obowiązków obywateli. Uprawnienie organizacji w sprawach o roszczenia z tego zakresu obejmuje zarówno wytaczanie powództw na rzecz obywateli za ich zgodą, jak i wstępowanie do postępowania cywilnego w każdym jego stadium. Brak wymogu określenia przez Ministra Sprawiedliwości wykazu takich organizacji w rozporządzeniu. Należy zważyć, iż [art. 61](#) § 3 i § 4 k.p.c., odmiennie niż [art. 61](#) § 1 k.p.c., nie powtarza wymogu z [art. 8](#) k.p.c., mianowicie, aby zadania statutowe organizacji społecznej, uprawnionej przez ustawę do wszczynania i udziału w postępowaniu cywilnym, nie polegały na prowadzeniu działalności gospodarczej. Oznacza to, iż [art. 61](#) § 3 i § 4 k.p.c. są przepisami *lex specialis* wobec [art. 8](#) k.p.c. W przypadkach określonych w § 3 i § 4 organizacje tam wymienione mogą podejmować działania, choćby do ich zadań statutowych należało prowadzenie działalności gospodarczej, byle tylko zadaniem statutowym organizacji było odpowiednio ochrona środowiska, konsumentów albo własności przemysłowej (§ 3) lub ochrona równości oraz niedyskryminacji przez bezpodstawne, bezpośrednie lub pośrednie zróżnicowanie praw i obowiązków obywateli.

Autor: [Przemysław Telenga](#)

Tytuł: Komentarz aktualizowany do art.62 Kodeksu postępowania cywilnego

Stan prawny: 2013.03.19

1. Uprawnienia organizacji pozarządowych do działania w postępowaniu cywilnym nie są identyczne z uprawnieniami prokuratora. Organizacje mogą występować tylko w konkretnych sprawach i tylko na rzecz konkretnych, wskazanych osób ([art. 55](#) zdanie pierwsze w zw. z [art. 62](#)). W sprawach tych, na mocy odesłania z [art. 62](#), zastosowanie znajdzie [art. 58](#) zdanie pierwsze, co oznacza, że skutki każdego wyroku zapadłego w procesie wytoczonym przez organizację na rzecz strony za jej zgodą będą dotyczyły także tej strony (w znaczeniu materialnym). Rozwiązanie to nie jest dla strony korzystne, gdyż może ona ponieść konsekwencje wadliwego prowadzenia procesu przez organizację pozarządową, jednakże rozwiązanie to uwzględnia interes strony pozwanej (zarazem dochodzi do niekonsekwencji systemowej, gdyż [art. 58](#) zdanie drugie nie został uchylony, wskutek czego nie zabezpieczono podobnego interesu pozwanego, przeciwko któremu powództwo na rzecz oznaczonej osoby wytoczył prokurator - por. [art. 58](#) zdanie drugie).

Organizacje pozarządowe nie mogą wytoczyć powództwa, o którym mowa w [art. 57](#), ani brać udziału w postępowaniu nieprocesowym. Prokurator, w przeciwieństwie do organizacji, nie może wziąć udziału w sprawie w sposób wymieniony w [art. 63](#) ani nie może być pełnomocnikiem procesowym strony (zob. [art. 87 § 3–6](#) oraz [art. 465 § 1](#)). Organizacje pozarządowe w omawianych sprawach nie działają w celu ochrony własnych praw podmiotowych, podobnie zatem jak prokurator są stroną w znaczeniu formalnym.

2. Co do wstąpienia organizacji do procesu za zgodą powoda na podstawie [art. 61 § 2](#) oraz [3](#) ustawodawca podzielił stanowisko wyrażone w doktrynie (m.in. w poprzednim wydaniu niniejszego komentarza), zgodnie z którym status organizacji przyłączającej się do procesu jest podobny do udziału w procesie interwenienta ubocznego niesamoistnego. Wobec tego na mocy [art. 62 § 2](#) wyraźnie odesłał do odpowiedniego stosowania co do wstąpienia i udziału organizacji pozarządowej w procesie za zgodą strony, do której organizacja przystąpiła, przepisów o interwencji ubocznej niesamoistnej (zob. uwagi do [art. 81](#)). Ze względu na istotną różnicę, wynikającą z tego, że interwenient uboczny niesamoistny działa w procesie w celu ochrony własnego interesu prawnego (zob. uwagi do [art. 76](#)), do udziału organizacji pozarządowej nie znajdują zastosowania przepisy o opozycji przeciwko wstąpieniu organizacji do procesu, ale należy uznać, że strona, do której organizacja przystąpiła za jej zgodą, może cofnąć zgodę na udział organizacji, co spowoduje konieczność wydania przez sąd postanowienia o odmowie udziału organizacji społecznej w procesie. Na postanowienie to nie będzie przysługiwało zażalenie.

Autor: [Piotr Pogonowski](#)
Tytuł: Komentarz do art.62 Kodeksu postępowania cywilnego
Stan prawny: 2013.01.30

1. Odpowiednie stosowanie do organizacji pozarządowych wnoszących powództwa na rzecz obywateli, jak również do uczestnictwa takich organizacji w postępowaniu dla ochrony praw obywateli, przepisów dotyczących uczestnictwa prokuratora w postępowaniu cywilnym, oznacza stosowanie niektórych z nich wprost, niektórych z niezbędnymi modyfikacjami, zaś wyłączenie tych norm, które kolidują z istotą regulacji dotyczących występowania organizacji społecznych w postępowaniu.

Należy więc zwrócić uwagę, że organizacje mogą występować tylko w konkretnych sprawach i tylko na rzecz oznaczonych podmiotów. Wymogiem formalnym czynnego uczestnictwa (wytoczenie powództwa, przystąpienie do strony) organizacji jest zgoda podmiotu zainteresowanego materialnie wynikiem sprawy na taką reprezentację. Stąd też, skoro „chcącemu nie dzieje się krzywda”, ustawodawca wyłącza skutek ochronny z [art. 58 § 2](#), tzn. wyrok prawomocny zapadły w sprawie wytoczonej przez organizację, za wyraźną zgodą podmiotu, ma powagę rzeczy osądzonej pomiędzy stroną, na rzecz której powództwo zostało wytoczone, a stroną przeciwną. Organizacje te nie mogą wytoczyć powództwa, o którym mowa w [art. 57](#), oraz brać udziału w postępowaniu nieprocesowym.

2. Na mocy nowelizacji z dnia 16 września 2011 r. przesądzono, że do przystąpienia organizacji pozarządowych do strony w toczącym się postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy o interwencji ubocznej, do której nie mają odpowiedniego zastosowania przepisy o współuczestnictwie jednolitym, tzn. interwencji niesamoistnej. Oznacza to, że organizacja nie posiada samodzielnej pozycji procesowej, zaś jej uczestnictwo w procesie zależy od woli strony materialnie zainteresowanej wynikiem sprawy (por. komentarz do [art. 76](#) i n.)

3. W wyroku z dnia 17 lipca 1991 r., [I ACz 138/91](#), OSA 1991, z. 4, poz. 25, Sąd Apelacyjny w Poznaniu stwierdził, że organizacja społeczna, która wytacza powództwo na rzecz oznaczonej osoby, jest stroną powodową w znaczeniu formalnym, do której na podstawie [art. 62](#) k.p.c. i [art. 27 ust. 4](#) u.k.s.c. stosuje się odpowiednio przepisy o prokuraturze. Skoro przepis [art. 111 § 1 pkt 4](#) przewiduje zwolnienie prokuratora od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych, to ma rację skarżący, zarzucając bezpodstawność wzywania go do uiszczenia wpisu od pozwu.

Autor: [Przemysław Telenga](#)
Tytuł: Komentarz aktualizowany do art.63 Kodeksu postępowania cywilnego
Stan prawny: 19.03.2013

Organizacje pozarządowe, które spełniają kryteria z [art. 61](#), a które nie wzięły udziału w sprawie, mogą przedstawiać sądowi istotny dla sprawy pogląd wyrażony w uchwale lub oświadczeniu ich organów. Aktualność zachowuje stanowisko, zgodnie z którym przedstawiony sądowi pogląd organizacji nie stanowi środka dowodowego, lecz jest wyrazem oceny społecznej stanu faktycznego sprawy. Pogląd ten nie jest dla sądu wiążący. W literaturze sporna jest kwestia, czy pogląd jest przedstawiany na żądanie sądu, czy także (lub tylko) z własnej inicjatywy organizacji. Należy przychylić się do stanowiska (Z. Resich), że to sąd zwraca się do konkretnej organizacji w celu przedstawienia poglądu w sprawie wskazanej w zarządzeniu. Wynika to z [art. 8](#), który nie uprawnia organizacji do samodzielnego działania w omawianej formie, oraz z wykładni celowościowej. Podniesiono bowiem, że celem przepisu jest zlikwidowanie praktyki zasypywania akt sądowych licznymi zaświadczeniami czy opiniami niewiadomego pochodzenia. Instytucja z [art. 63](#) może mieć znaczenie zwłaszcza wówczas, gdy zachodzi potrzeba zastosowania niektórych klauzul generalnych (np. zasady współzycia społecznego).

WZÓR

Do Sądu Rejonowego w Gdańsku
Wydział I Cywilny

Organizacja społeczna: Federacja Konsumentów
z siedzibą w Warszawie
przy ul. Marszałkowskiej 135

Dotyczy sprawy I C 1043/01, w której stronami są:

Powód: Mateusz Kubicki.
Pozwany: ELEKTRONIC
spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
w Gdańsku.

Oświadczenie organizacji społecznej o wstąpieniu do postępowania.

W imieniu organizacji społecznej - Federacji Konsumentów z siedzibą w Warszawie, na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa oświadczam, iż wstępuje do postępowania w sprawie I C 1043/01 toczącej się przed Sądem Rejonowym w Gdańsku z powództwa Mateusza Kubickiego przeciwko ELEKTRONIC spółce z ograniczoną odpowiedzialnością w Gdańsku o zapłatę.

UZASADNIENIE

Przed Sądem Rejonowym w Gdańsku w sprawie I C 1043/01 toczy się postępowanie z powództwa konsumenta Mateusza Kubickiego przeciwko ELEKTRONIC spółce z ograniczoną odpowiedzialnością w Gdańsku profesjonalnie zajmującej się handlem oraz naprawą sprzętu gospodarstwa domowego i komputerów. Przedmiotem tego postępowania jest roszczenie powoda oparte na uprawnieniach z tytułu rękojmi za wady fizyczne rzeczy.

Z informacji posiadanych przez Federację Konsumentów wynika, iż pozwany nie wywiązuje się z obowiązków sprzedawcy wynikających z przepisów kodeksu cywilnego nie tylko w stosunku do powoda. Na żądanie Sądu Federacja przedstawi skargi konsumentów na działania pozwanego. Ponieważ klienci niezwykle rzadko decydują się na kierowanie swoich żądań do sądu, Federacja Konsumentów powziawszy wiadomość o niniejszym postępowaniu wykonując swoje statutowe działania w zakresie ochrony interesów konsumentów zgłasza wolę wstąpienia do opisanego powyżej postępowania, na zasadzie art. 61 § 3 k.p.c.

Jakub Poniatowski

Załączniki:

1. dwa odpisy pisma,
2. pełnomocnictwo,
3. odpis rejestru organizacji.

Kodeks postępowania karnego

Art. 90. § 1. W postępowaniu sądowym do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego udział w postępowaniu może zgłosić przedstawiciel organizacji społecznej, jeżeli zachodzi potrzeba ochrony interesu społecznego lub ważnego interesu indywidualnego, objętego zadaniami statutowymi tej organizacji, w szczególności ochrony wolności i praw człowieka.

§ 2. W zgłoszeniu organizacja społeczna wskazuje przedstawiciela, który ma reprezentować tę organizację, a przedstawiciel przedkłada sądowi pisemne upoważnienie.

§ 3. Sąd dopuszcza przedstawiciela organizacji społecznej, jeżeli leży to w interesie wymiaru sprawiedliwości.

Art. 91. Dopuszczony do udziału w postępowaniu sądowym przedstawiciel organizacji społecznej może uczestniczyć w rozprawie, wypowiadać się i składać oświadczenia na piśmie.

KOMENTARZE

[Jan Grajewski](#)

Autor:

Tytuł: Komentarz aktualizowany do art.90, art.91 Kodeksu postępowania karnego

Stan prawny: 2012.12.01

1. Wśród uczestników procesu przedstawiciel społeczny zaliczony jest do grupy rzeczników interesu społecznego. Instytucja przedstawiciela społecznego wprowadzona została do polskiego procesu karnego dopiero przez ustawę procesową z 1969 r. ([art. 81-83](#) d.k.p.k.). Instytucja ta spotkała się z krytyką w doktrynie. Zarzucano jej fasadowość oraz to, że nie ma wiele wspólnego z rzeczywistymi potrzebami społecznymi, a szczególnie wymiaru sprawiedliwości. Nadto wskazywano, że założenie, iż przedstawiciel społeczny ma się kierować jedynie interesem społecznym, jest sloganem, jeżeli się zważy zupełne niewykorzystanie w praktyce tej instytucji (K. Marszał, *Proces...*, 1998, s. 187-189). Przyczyn małego zainteresowania społecznego pod rządami dawnej ustawy procesowej należy szukać również w panującym ówczesnie ustroju społeczno-gospodarczym, braku demokratyzacji życia społecznego oraz istniejącym w różnym stopniu uzależnieniu organizacji społecznych od władzy państwowej (tak K. Dudka, *Formy udziału organizacji społecznej w procesie karnym*, *Ius Novum* 2007, nr 4, s. 44).

2. Wyrazem negatywnej oceny instytucji przedstawiciela społecznego jako uczestnika procesu karnego było pominięcie jej w ostatniej wersji projektu kodeksu z 1995 r. W uzasadnieniu rządowego projektu kodeksu postępowania karnego podniesiono, że zrezygnowano z niej, gdyż wieloletni okres funkcjonowania tej instytucji dowiódł niezbicie, że była ona wyłącznie fasadą. Ostatecznie jednak instytucja przedstawiciela społecznego została ujęta w nowej ustawie procesowej w kształcie zmienionym, uregulowanym w przepisach [art. 90](#) i [91](#).

3. Obecne uregulowanie przewiduje możliwość udziału w procesie karnym każdej organizacji społecznej, a nie tylko takiej, która została ujęta w wykazie zawartym w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości wydanym na podstawie delegacji ustawowej z [art. 81 § 2](#) d.k.p.k. Były to w większości organizacje o określonym jednoznacznie profilu politycznym. Obecnie Minister Sprawiedliwości takich uprawnień nie posiada.

4. Przesłanką udziału przedstawiciela organizacji społecznej w procesie karnym jest objęta statutowymi

zadaniami potrzeba ochrony interesu społecznego lub ważnego interesu indywidualnego, a w szczególności ochrony wolności i praw człowieka.

Ustawa nie precyzuje, po czyjej stronie przedstawiciel społeczny ma działać; może więc występować także w interesie oskarżonego. Nadto ustawa nie uzależnia udziału w procesie przedstawiciela określonej organizacji od przynależności organizacyjnej osoby, w której interesie udział został zgłoszony.

5. Przedstawiciel organizacji społecznej nie jest reprezentantem określonej strony procesowej, lecz reprezentuje wyłącznie delegującą go organizację społeczną w ustawowo określonym zakresie. Ustawa nie zawiera ograniczenia liczby organizacji społecznych, które mogą być dopuszczone do udziału w danym postępowaniu. To samo dotyczy liczby przedstawicieli procesowych danej organizacji. W tym zakresie sąd podejmuje decyzje w zależności od konkretnych okoliczności sprawy. Kryteria takiej decyzji powinny uwzględniać zarówno założenia instytucji przedstawiciela społecznego, jak i wymogi sprawnego procedowania.

6. Przystąpienie do procesu zgłasza organizacja społeczna, wskazując jednocześnie reprezentującego ją przedstawiciela, który przedstawia sądowi pisemne upoważnienie ([art. 90 § 2](#)). Samo zgłoszenie nie jest równoznaczne z włączeniem do procesu przedstawiciela społecznego, gdyż sąd ma prawo oceny, czy dopuszczenie do udziału leży w interesie wymiaru sprawiedliwości ([art. 90 § 3](#)).

7. Rodzaj i charakter zarzucanego oskarżonemu przestępstwa nie może uzasadniać odmowy dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym przedstawiciela organizacji społecznej ze względu na interes wymiaru sprawiedliwości.

Sąd nie może odmówić dopuszczenia do udziału z tego tylko powodu, że wystąpienie jego będzie ograniczać się do złożenia korzystnych dla oskarżonego oświadczeń, gdyż takie wystąpienie nie godzi w interes wymiaru sprawiedliwości (SN [Rw 408/76](#), OSNKW 1977, nr 1, poz. 15). Por. aprobatę tego poglądu przez W. Daszkiewicza, glosa, NP 1977, nr 7-8, s. 1163.

8. Decyzję w przedmiocie wniosku o dopuszczenie do udziału w procesie sąd wyda w formie postanowienia, które nie jest zaskarżalne.

9. Przedstawiciel społeczny może działać tylko w postępowaniu sądowym; ustawa nie uprawnia go do udziału w postępowaniu przygotowawczym. Ze stylizacji [art. 91](#) wynika, że dopuszczony do udziału przedstawiciel organizacji społecznej "może uczestniczyć w rozprawie, wypowiadać się i składać oświadczenia na piśmie". Jest to więc wyraźne ograniczenie aktywności procesowej wyłącznie do rozprawy, a nie do posiedzeń sądu, nawet gdy poświęcone są rozstrzygnięciu kwestii odpowiedzialności karnej oskarżonego, np. orzeczeniu wyrokiem nakazu karnego ([art. 500 § 4](#)) czy wydaniu wyroku warunkowo umarzającego postępowanie ([art. 341 § 1 i 5](#)) itp. Poza określonymi w [art. 91](#) formami aktywności procesowej (wypowiadanie się, składanie oświadczeń na piśmie) nie przysługują mu inne. Nie może więc zadawać pytań osobom przesłuchiwanym (por. [art. 171 § 2](#) i [art. 370](#)), składać wniosków dowodowych ([art. 167](#)), wnosić środków odwoławczych ([art. 425 § 1](#)), a zabranie przez niego głosu po zamknięciu przewodu sądowego zależy od uznania przewodniczącego składu sądu ([art. 406 § 1](#)). W piśmiennictwie postuluje się możliwość dostępu przedstawiciela organizacji społecznej do akt sprawy na zasadach określonych w [art. 156 § 1](#) zdanie drugie.

10. W odróżnieniu od przepisu [art. 81 § 1](#) d.k.p.k. przepis [art. 90 § 1](#) obecnego kodeksu mówi o zgłoszeniu udziału "w postępowaniu sądowym do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego", podczas gdy stara regulacja określała, że "do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego w pierwszej instancji". Nie wydaje się, by tę zmianę redakcyjną można było traktować jako zamierzone przez ustawodawcę poszerzenie uprawnień do zgłoszenia przez organizację społeczną udziału swego przedstawiciela także "do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego w sądzie drugiej instancji". Takiej możliwości wykładni dopatruje się S. Waltoś (*Proces...*, 2008, s. 202) zastrzegając jednocześnie, że wszystkie racje przemawiają za udziałem przedstawiciela społecznego tylko w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji. Na tle obowiązującego ustawodawstwa możliwość zgłoszenia przez organizację społeczną swego przedstawiciela dopiero przed

sądem drugiej instancji przyjmuje K. Dudka, *Formy udziału organizacji społecznej...*, s. 45. Nie powinno natomiast budzić wątpliwości, że przedstawiciel społeczny - skoro nie ma statusu strony procesowej - nie posiada uprawnień do wnoszenia środków odwoławczych, może natomiast brać udział w rozprawie odwoławczej.

11. Przepisów o przedstawicielu społecznym nie stosuje się do postępowania w sprawie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, uregulowanego w [ustawie](#) z 28 października 2002 r. (Dz. U. Nr 197, poz. 1661 z późn. zm.). Por. [art. 22](#) cytowanej ustawy.

Autor: [Tomasz Grzegorzcyk](#)
Tytuł: Komentarz do art.90 Kodeksu postępowania karnego
Stan prawny: 2004.01.01

Art. 90.

§ 1. W postępowaniu sądowym do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego udział w postępowaniu może zgłosić przedstawiciel organizacji społecznej, jeżeli zachodzi potrzeba ochrony interesu społecznego lub ważnego interesu indywidualnego, objętego zadaniami statutowymi tej organizacji, w szczególności ochrony wolności i praw człowieka.

1. Instytucję przedstawiciela społecznego wprowadził do procesu karnego [kodeks z 1969](#) r., i choć nigdy nie rozwinęła się ona w praktyce, nowy k.p.k. utrzymał ją (mimo że projekt rządowy tego nie przewidywał), a nawet poszerzył podstawy działania przedstawiciela, co może sprzyjać ożywieniu tej instytucji.

2. W odróżnieniu od k.p.k. z 1969 r., który dopuszczał jedynie zgłoszenie organizacji figurującej w wykazie ujętym w rozporządzeniu MS, obecny kodeks zakłada możliwość wstąpienia w proces przedstawiciela każdej organizacji społecznej. O ile d.k.p.k. zakładał tu ponadto wstąpienie - w razie potrzeby - ochrony "interesu społecznego" objętego zadaniami statutowymi organizacji, to obecny przyjmuje także wstąpienie w celu ochrony "interesu indywidualnego (...) w szczególności ochrony wolności i praw człowieka". Nie przesądza się przy tym, o czyj interes indywidualny chodzi, oskarżonego czy pokrzywdzonego; przedstawiciel społeczny nie działa bowiem z założenia po określonej stronie procesu karnego.

3. Udział przedstawiciela organizacji społecznej może być zgłoszony "w postępowaniu sądowym", wyklucza to zatem zgłoszenie w przygotowawczym stadium postępowania i ma nastąpić do momentu rozpoczęcia przewodu sądowego, co przy założeniu, że przedstawiciel ten uczestniczy w rozprawie ([art. 91](#)) wyklucza udział w tych procedurach, które odbywają się bez rozprawy (tryb nakazowy, orzekanie na posiedzeniach przed rozprawą, np. [art. 341, 343](#)).

4. Zgłoszenie następuje na piśmie, w którym organizacja wskazuje przedstawiciela, mającego ją reprezentować w postępowaniu, sam zaś przedstawiciel przedkłada jeszcze odrębne upoważnienie wystawione przez uprawniony organ danej organizacji (§ 2). Zgłoszenie winno zatem mieć postać stosownej uchwały danej organizacji, do której dołączone będzie oddzielnie samo upoważnienie dla danej osoby. Wybór przedstawiciela organizacji młodzieżowej - działającej w wojsku, skierowanego przez tę organizację do udziału w postępowaniu sądowym - nie wymaga zatwierdzenia przez dowódcę jednostki, a przedstawiciel ten nie musi legitymować się upoważnieniem dowódcy, lecz upoważnieniem swojej organizacji ([w. SN z 18 października 1977 r., Rw 312/77, OSNKW 10-11/1977, poz. 121](#)).

5. W przedmiocie zgłoszenia decyduje sąd, który może dopuścić lub odmówić dopuszczenia przedstawiciela społecznego. Decyzja winna mieć postać postanowienia ([art. 93](#) § 1). Niewykluczone jest jednak dopuszczenie per facta concludentia. Odmowa dopuszczenia nie podlega zaskarżeniu (zob. [art. 459](#)). Jeżeli zgłoszenie nastąpiło przed rozprawą, w przedmiocie dopuszczenia można rozstrzygnąć na posiedzeniu ([art. 339](#) § 3). Sąd dopuszcza przedstawiciela, gdy leży to w interesie wymiaru sprawiedliwości (§ 3).

6. Rodzaj i charakter zarzucanego oskarżonemu przestępstwa nie może uzasadniać odmowy dopuszczenia przedstawiciela społecznego. Sąd nie może też odmówić dopuszczenia go tylko z tego powodu, że wystąpienie przedstawiciela będzie ograniczać się do złożenia korzystnych dla oskarżonego oświadczeń, gdyż wystąpienie takie nie godzi w interes wymiaru sprawiedliwości (zob. [w. SN z 25 listopada 1976 r., Rw 408/76, OSNKW 1-2/1977, poz. 15 i aprob. W. Daszkiewicz, Głosa, NP 7-8/1977](#)).

7. Organizacja społeczna może w każdym czasie wycofać swego przedstawiciela z postępowania, jeżeli uzna, że nie zachodzi już potrzeba ochrony interesu objętego jej zadaniami statutowymi. Możliwa jest też podmiana osoby przedstawiciela i nie podlega ona ocenie sądu, gdyż nie jest zadaniem sądu ocena udziału w procesie określonej osoby, ale jedynie rozważenie kwestii interesu uzasadniającego udział przedstawiciela danej organizacji społecznej w postępowaniu karnym.

8. Sąd, który dopuścił udział przedstawiciela społecznego, nie może go następnie usunąć z postępowania uznając, iż brak jest interesu uzasadniającego jego uczestnictwo. Wszędzie bowiem tam, gdzie ustawodawca zakłada możliwość zmiany decyzji sądu, stwarza podstawy prawne do tego (np. [art. 78 § 2](#), [art. 85 § 2 zd. II](#)), czego nie uczyniono jednak w rozdz. 10. Sąd może natomiast zmienić swą decyzję, gdyby okazało się, że przedstawiciel w ogóle nie powinien być dopuszczony, np. z uwagi na sfałszowanie dokumentacji przedstawionej sądowi, brak w statucie organizacji zapisu o zadaniach w zakresie ochrony danego interesu itd. Przedstawiciel traci też prawo udziału w postępowaniu w razie likwidacji w toku procesu organizacji, która go zgłosiła.

Autor: Zbigniew Gostyński
Tytuł: Komentarz do art.90 Kodeksu postępowania karnego
Stan prawny: 1998.09.01

1. Instytucja przedstawiciela społecznego, jako uczestnika procesu karnego, pojawiła się w polskim ustawodawstwie karnoprosesowym w kodyfikacji z 1969 r. Stanowiła swoiste *signum temporis*, gdyż wprowadzono ją do polskiego ustawodawstwa w okresie PRL na wzór ustawodawstwa byłego Związku Radzieckiego i innych państw socjalistycznych (na temat genezy instytucji przedstawiciela społecznego w polskim ustawodawstwie karnoprosesowym - w szczególności zob. W. Daszkiewicz: Przedstawiciel społeczny w procesie karnym, Warszawa 1976, s. 3 i n.; A. Wierciński: Przedstawiciel społeczny w polskim procesie karnym, Poznań 1978, s. 13 i n.). Od początku istnienia tej instytucji w naszym systemie prawnym można było obserwować dość zaskakujące zjawisko, a mianowicie niejako „rozmiękanie się” teorii z praktyką. Mało bowiem instytucji zostało tak gruntownie zanalizowanych w doktrynie (poza przytoczonymi monografiami - zwł. zob. M. Siewierski: Przedstawiciel społeczny..., Pal. 1969, nr 9; S. Waltoś: Przedstawiciel społeczny..., PP 1969, nr 9; A. Murzynowski: Udział przedstawiciela społecznego..., NP 1971, nr 7-8; M. Lipczyńska: Przedstawiciel społeczny..., NP 1972, nr 4; A. Wierciński: Charakter prawny przedstawiciela społecznego..., RPEiS 1971, nr 3), co kontrastowało z faktem, że w praktyce instytucja ta pozostała niemal martwa. Zaniósł się więc na to, że w związku z kodyfikacją zniknie ona z polskiego systemu prawnego jako praktycznie nieprzydatna, a przy tym kojarzona z wzorcami obcymi naszej kulturze prawnej (por. A. Wierciński: Przedstawiciel społeczny..., s. 13), które w zmienionej po roku 1989 rzeczywistości społeczno-politycznej Polski zostały całkowicie odrzucone. Wyrazem tego było pominięcie instytucji przedstawiciela społecznego w ostatecznej wersji projektu k.p.k., który wpłynął do Sejmu RP w sierpniu 1995 r. Okazało się jednak, że w toku prac parlamentarnych powrócono do idei przedstawiciela społecznego, która ostatecznie zmaterializowała się w postaci unormowań [art. 90](#) i [91](#).

2. Zwraca uwagę odmienne określenie w art. 90 § 1 celu udziału przedstawiciela społecznego w procesie karnym w porównaniu z [art. 81 § 1](#) d.k.p.k. Celem udziału w postępowaniu sądowym przedstawiciela społecznego może być już więc nie tylko potrzeba ochrony „interesu społecznego”, lecz także „ważnego interesu indywidualnego” objętego zadaniami statutowymi organizacji społecznej, reprezentowanej przez przedstawiciela. Zmieniła się także egemplifikacja. O ile w art. 81 § 1 d.k.p.k. mowa była „w szczególności” o „ochronie mienia społecznego i praw obywateli”, o tyle art. 90 § 1 posługuje się przykładem „ochrony wolności i praw człowieka”. Widoczne jest więc dążenie ustawodawcy do dostosowania celów działania przedstawiciela społecznego w procesie karnym do całkowicie zmienionej rzeczywistości społeczno-politycznej kraju, co należy z uznaniem odnotować. Czas pokaże, w jakim jednak stopniu zmiana sposobu określenia przesłanek udziału przedstawiciela społecznego w procesie karnym wpłynie na „ożywienie” tej instytucji w praktyce.

3. Słusznie nin. kodeks, idąc w ślad [noweli](#) czerwcowej z 1995 r. do k.p.k. z 1969 r. (Dz. U. nr 89, poz. 443), nie zakłada ograniczenia z góry kręgu organizacji społecznych mogących delegować swego przedstawiciela do udziału w procesie karnym, nie przewidując delegacji ustawowej dla Ministra Sprawiedliwości do ustalenia wykazu takich organizacji, co było przewidziane w tekście pierwotnym § 2 art. 81 d.k.p.k., następnie skreślonego przez wspomnianą nowelę. Utrzymanie przepisu praktycznie uzależniającego dopuszczenie do udziału w procesie karnym przedstawiciela społecznego od dekretacji członka rządu byłoby nie do pomyślenia w demokratycznym państwie prawa, w którym potrzeba ochrony m.in. praw jednostki może niekiedy wymagać zajęcia stanowiska przeciwnego do reprezentowanego przez władze państwowe.

4. Ustawa nie wiąże występowania przedstawiciela społecznego z przynależnością organizacyjną osoby, w której indywidualnym interesie reprezentant określonej organizacji społecznej deklaruje swój udział w postępowaniu. Jest to ze wszech miar słuszne, gdyż pozwala na uniknięcie wrażenia nieuzasadnionego

preferowania osób należących do takich czy innych organizacji społecznych.

5. Ze względu na wspomnianą w tezie 2 zmianę w stosunku do k.p.k. z 1969 r., polegającą na tym, że przedstawiciel społeczny na podstawie nin. kodeksu może działać także w interesie indywidualnym, można uznać za dopuszczalne określenie, w którym interesie in concreto występuje. Nawet jednak w takim wypadku zachowa aktualność pogląd mówiący o tym, że nie jest on reprezentantem strony (A. Wierciński: Przedstawiciel społeczny..., s. 33). Rzecz w tym, że jego umocowanie do działania w procesie pochodzi nie od uczestnika procesu, lecz od organizacji społecznej, która go deleguje. W rezultacie należy także na gruncie nin. kodeksu przychylić się do poglądu zaliczającego przedstawiciela społecznego do rzeczników interesu społecznego (tak - na gruncie k.p.k. z 1969 r. - m.in. W. Daszkiewicz: Przedstawiciel społeczny..., s. 81-82; A. Wierciński: Przedstawiciel społeczny..., s. 33-35). Tezie takiej nie stoi na przeszkodzie fakt, że przedstawiciel społeczny może de lege lata działać także w wypadku, gdy jego udział uzasadnia potrzeba ochrony interesu indywidualnego. Rzecz w tym, że przedstawiciel społeczny zawsze reprezentuje organizację społeczną, która go deleguje.

6. Procedura delegowania przedstawiciela społecznego do udziału w postępowaniu karnym jest sprawą wewnętrzną organizacji społecznej. Ponieważ jednak przepis § 2 wymaga przedłożenia przez przedstawiciela społecznego upoważnienia, przeto nie sposób odmówić sądowi uprawnienia do zbadania prawidłowości owego upoważnienia także w świetle wymagań przewidzianych przez statut danej organizacji. Upoważnienie musi mieć formę pisemną.

7. Dopuszczenie przedstawiciela organizacji społecznej jest uzależnione od tego, czy leży to w interesie wymiaru sprawiedliwości. Ocena, czy ta przesłanka zachodzi, należy do sądu, co wynika ze sformułowania § 3 [art. 90](#). Wprawdzie w przepisie tym pominięto występujący w [art. 81](#) § 4 d.k.p.k. wyraz „ważna”, co - jak się zdaje - ma służyć pewnemu zobiektywizowaniu kryteriów dopuszczenia przedstawiciela społecznego do udziału w postępowaniu, ale nie zmienia to faktu, że oceny istnienia przesłanki decyzji procesowej w kwestii dopuszczenia tego podmiotu może dokonać tylko organ, który tę decyzję podejmuje. Zamiar występowania przez przedstawiciela społecznego w postępowaniu powinien przybrać postać odpowiednio sformułowanego wniosku. W odróżnieniu od upoważnienia delegującej organizacji społecznej, które musi mieć formę pisemną (art. 90 § 2), sam wniosek może być także zgłoszony ustnie do protokołu. W braku szczególnej regulacji należy przyjąć, że per analogiam ma tu zastosowanie norma [art. 116](#). Analogia jest niezbędna dlatego, że przedstawiciel społeczny nie jest stroną, a wspomniany przepis art. 116 ma wprost zastosowanie tylko do stron. Ustne zgłoszenie mogłoby szczególnie wchodzić w rachubę w wypadku wystąpienia z nim na rozprawie do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego.

8. Zaraz po wprowadzeniu instytucji przedstawiciela społecznego do polskiego systemu prawnego przez k.p.k. z 1969 r. wyrażono nadzieję, że wątpliwości interpretacyjne co do rozumienia zwrotu „w interesie wymiaru sprawiedliwości” usunie w przyszłości praktyka (S. Waltoś: Przedstawiciel społeczny..., PP 1969, nr 9, s. 10). Tak się jednak nie stało z powodu - jak to trafnie określono - pozostawania w praktyce instytucji przedstawiciela społecznego „w stanie uśpienia” (W. Daszkiewicz: Przedstawiciel społeczny..., s. 150). Tym większa uwaga należy się jednej z nielicznych wypowiedzi SN na ten temat, wyrażonej w tezach: 1. Rodzaj i charakter zarzucanego oskarżonemu przestępstwa nie może uzasadniać odmowy dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym przedstawiciela organizacji społecznej ze względu na interes wymiaru sprawiedliwości. 2. Sąd nie może odmówić dopuszczenia do udziału w rozprawie przedstawiciela organizacji społecznej z tego tylko powodu, że wystąpienie jego będzie ograniczać się do złożenia korzystnych dla oskarżonego oświadczeń, gdyż takie wystąpienie nie godzi w interes wymiaru sprawiedliwości ([wyr. SN](#) z 25 XI 1976 r., Rw 408/76, OSNKW 1977, z. 1-2, poz. 15 - aprobujące uwagi: W. Daszkiewicz: Glosa..., NP 1978, nr 7-8, s. 1163 i n.; idem: Przegląd..., PiP 1979, nr 4, s. 104; M. Cieślak, Z. Doda: Przegląd..., Pal. 1978, nr 1, s. 39-40; A. Kafarski: Przegląd..., NP 1978, nr 9, s. 1314). Stanowisko SN, zasługujące na aprobatę, zachowuje w pełni aktualność na gruncie art. 90 § 3 nin. kodeksu.

Autor: [Tomasz Grzegorzczuk](#)
Tytuł: Komentarz do art.91 Kodeksu postępowania karnego
Stan prawny: 2004.01.01

Art. 91.

Dopuszczony do udziału w postępowaniu sądowym przedstawiciel organizacji społecznej może uczestniczyć w rozprawie, wypowiadać się i składać oświadczenia na piśmie.

1. Przedstawiciel społeczny może uczestniczyć jedynie w rozprawie. Stwarza mu się też możliwość wypowiedzenia się w ramach ostatnich głosów ([art. 406](#) § 1 zd. I). Nie uczestniczy w posiedzeniach sądu,

nie nadaje mu się też prawa zadawania pytań osobom przesłuchiwanym (zob. art. 370) ani prawa składania wniosków dowodowych (zob. [art. 167](#)). Nie jest także władny do zaskarżania decyzji procesowych. Niestawiennictwo prawidłowo powiadomionego o rozprawie przedstawiciela społecznego nie tamuje postępowania sądowego ([wyt. SN z 27 września 1980 r., U 1/80, OSNKW 10-11/1980, poz. 79](#)). Przedstawiciel społeczny może jednak, w oparciu o [art. 9](#) § 2, jako osoba bezpośrednio zainteresowana z uwagi na reprezentowany interes społeczny, wnieść o zadanie przez sąd określonych pytań przesłuchiwanym osobom albo o przeprowadzenie z urzędu określonego dowodu.

2. Przedstawiciel może składać oświadczenia procesowe ustnie do protokołu rozprawy albo na piśmie. Jego oświadczenia pisemne mogą być potraktowane jako dowód z dokumentu, jeżeli zawierają informacje istotne dla sprawy, poszerzając np. wiedzę sądu o osobie oskarżonego (zob. [w. SN z 23 stycznia 1978 r., Rw 452/77, OSNKW 2-3/1978, poz. 30](#)). Również jego ustne oświadczenia sąd winien mieć na względzie przy orzekaniu. Sąd może jednak zarządzić przesłuchanie osoby przedstawiciela w charakterze świadka, zyskując w ten sposób dodatkowy dowód w postępowaniu.

Autor: Zbigniew Gostyński
Tytuł: Komentarz do art.91 Kodeksu postępowania karnego
Stan prawny: 1998.09.01

1. Przepis [art. 91](#) nieco inaczej aniżeli będący jego odpowiednikiem [art. 82](#) d.k.p.k. określa uprawnienia przedstawiciela społecznego, który został dopuszczony do udziału w postępowaniu sądowym.

2. Przepis [art. 92](#) wyraźnie ogranicza uprawnienia przedstawiciela społecznego do udziału wyłącznie w rozprawie, podczas gdy pod rządem art. 82 d.k.p.k. udział przedstawiciela społecznego w rozprawie był jedynie egzemplifikacją jego uprawnień do udziału w procesie.

3. W przeciwieństwie do art. 82 d.k.p.k. uprawnienie do wypowiadania się przez przedstawiciela społecznego nie zostało formalnie ograniczone do kwestii, „w których pragnie zająć stanowisko ze względu na interes społeczny”. Nie znaczy to jednak, aby uprawnienie przedstawiciela społecznego do wypowiadania się na rozprawie zostało w ten sposób istotnie rozszerzone. Nie może przecież ulegać wątpliwości, że zakres jego udziału w postępowaniu jest determinowany pełnią przez niego rolę.

4. Wprawdzie w nin. kodeksie, w odróżnieniu od [art. 331](#) § 2 d.k.p.k., nie można wskazać przepisu, z którego wprost wynikałaby możliwość przesłuchania przedstawiciela społecznego w charakterze świadka, jednak wobec braku wyraźnego wyłączenia należałoby się opowiedzieć za taką możliwością.

5. Podobnie do [art. 352](#) d.k.p.k. w nin. kodeksie utrzymana została zasada, że przedstawicielowi społecznemu udziela się głosu w ramach końcowych przemówień na rozprawie tylko w miarę potrzeby ([art. 406](#) § 1), co oznacza, że decyzja w tej kwestii jest pozostawiona uznaniu sądu.

MONOGRAFIA

Autor: Jakub Kosowski

Tytuł: Zakres zasady informacji prawnej, [w:] Zasada informacji prawnej w polskim procesie karnym w świetle art. 16 k.p.k.

Zakres zasady informacji prawnej

Zakres zasady informacji prawnej został zawarty w [art. 16](#) k.p.k. ([art. 10](#) k.p.k. z 1969 r.)⁹⁸. Regulacji bezpośrednio dotyczącej tej dyrektywy nie znajdziemy natomiast w Konstytucji RP, Europejskiej [Konwencji](#) Praw Człowieka ani też w Międzynarodowym [Pakcie](#) Praw Obywatelskich i Politycznych.

Nazewnictwo obowiązków składających się na zakres omawianej zasady wprowadziła po raz pierwszy M. Lipczyńska⁹⁹, wyróżniając postać bezwzględną - "silniejszą" ([art. 10 § 1](#)) oraz postać względną - "słabszą" ([art. 10 § 2](#) k.p.k. z 1969 r.). Zdaniem M. Lipczyńskiej¹⁰⁰ postać "silniejszą" zasady informacji prawnej cechują:

- 1) podkreślenie obowiązku w przepisie szczegółowym, przy czym stopień szczegółowości bywa różny;
- 2) bezwzględny obowiązek pouczenia;
- 3) niedopuszczalność wywołania przez brak pouczenia lub mylne pouczenie ujemnych konsekwencji procesowych dla osoby niepouczonej.

Autorka, w przypadku postaci relatywnej (względnej), zwróciła natomiast uwagę na brak obowiązku, a co za tym idzie na istnienie elementu elastycznego i ocennego [101](#). Ponadto w piśmiennictwie, po wejściu w życie kodeksu postępowania karnego z 1969 r., pojawiło się kilka koncepcji podziału zakresu zasady informacji prawnej. T. Taras [102](#) wskazał na obowiązek ([§ 1](#)) i powinność ([§ 2](#)) udzielania pouczenia uczestnikom procesu. M. Mazur [103](#) wyróżnił zaś pouczenie obligatoryjne ([§ 1](#)) i nieobligatoryjne ([§ 2](#)). Należy jednak zauważyć, że to właśnie podział na bezwzględną i względną postać zasady informacji prawnej, zaproponowany przez M. Lipczyńską, został przyjęty przez większość autorów [104](#).

Przechodząc do omawiania szczegółowego zakresu zasady informacji prawnej, należy sprecyzować jej zakres podmiotowy i przedmiotowy. Ponadto określić można także zakres temporalny, który jednak będzie się ściśle wiązał zarówno z zakresem podmiotowym (uzyskiwanie statusu konkretnego uczestnika procesu), jak i przedmiotowym (np. zróżnicowanie uprawnień w postępowaniu przygotowawczym i sądowym) [105](#). Jeśli chodzi o zakres podmiotowy, to należy wyróżnić podmioty, które są zobligowane do dokonania pouczenia (organy procesowe) oraz te, które są uprawnione do jego otrzymania (uczestnicy postępowania).

W [art. 16](#) k.p.k. użyte jest pojęcie "organ prowadzący postępowanie", które odnosi się do organu będącego organem kierowniczym na danym etapie postępowania [106](#). Ponadto, jak słusznie zauważył Z. Gostyński [107](#), obowiązek wyrażony w [art. 16](#) dotyczy także prokuratora nadzorującego postępowanie przygotowawcze, który może osobiście przeprowadzić czynności procesowe w toku dochodzenia lub śledztwa ([art. 326 § 3 pkt 3](#) k.p.k.). Cytowany autor wskazał także na możliwość wydania przez prokuratora nadzorującego, na podstawie [art. 326 § 3 pkt 4](#) k.p.k., odpowiedniego polecenia organowi prowadzącemu postępowanie w razie stwierdzenia uchybienia w postaci zaniechania wymaganego pouczenia [108](#). W odniesieniu do tej sytuacji procesowej można mieć jednak pewne wątpliwości. Owszem, to prokurator nadzorujący postępowanie przygotowawcze poleci np. dokonanie prawidłowego pouczenia uczestnika procesu, przy czym owo polecenie będzie skierowane do organu prowadzącego postępowanie. W dalszej kolejności, to organ prowadzący postępowanie, wskutek otrzymania polecenia, pouczy uczestnika procesu. Od strony formalnej będzie to więc pouczenie dokonane przez organ prowadzący postępowanie, nie zaś przez prokuratora nadzorującego.

Rozważając kwestię podmiotów uprawnionych do otrzymania pouczenia, należy rozdzielić bezwzględną i względną postać zasady informacji prawnej. [Artykuł 16 § 1](#) k.p.k. odnosi się co prawda do uczestników procesu, jednakże katalog tych uczestników jest ściśle określony w przepisach szczególnych, zawierających obowiązek pouczenia. Względna postać ([§ 2](#)) dotyczy także uczestników procesu, jednak to konkretna sytuacja procesowa i przekonanie organu procesowego o konieczności dokonania pouczenia, determinować będzie krąg uprawnionych uczestników procesu. W obu przypadkach istotne znaczenie będzie miał także moment uzyskania statusu określonego uczestnika procesu karnego.

W tym miejscu należy przytoczyć kategorie uczestników procesu, powszechnie przyjmowane w piśmiennictwie [109](#). Są to:

- 1) organy procesowe,
- 2) strony procesowe,
- 3) przedstawiciele stron procesowych,
- 4) rzecznicy interesu społecznego,
- 5) pomocnicy procesowi,
- 6) osobowe źródła dowodowe,
- 7) pozostali uczestnicy procesu.

Ad. 1. Z pewnością należy odrzucić możliwość pouczenia organów procesowych [110](#), gdyż zgodnie z [art. 16](#) k.p.k. to właśnie organ prowadzący postępowanie jest zobowiązany/uprawniony do dokonania pouczenia. Ustawa nie zawiera ponadto żadnego przepisu szczególnego, który nakazywałby dokonać pouczenia organu procesowego. Trudno byłoby sobie także wyobrazić taką sytuację w przypadku względnej postaci zasady informacji prawnej.

Ad. 2. Z tą kategorią uczestników procesu wiąże się największa liczba przepisów szczególnych, które obligują organ do dokonania pouczenia. Podobna uwaga dotyczy sytuacji, w których strony procesowe są pouczane w miarę potrzeby ([art. 16 § 2](#) k.p.k.), o czym będzie mowa w kolejnych rozdziałach niniejszej pracy.

Ad. 3. Kwestia udzielania pouczeń przedstawicielom procesowym stron, a w szczególności tym, którzy wykonują swoje funkcje zawodowo (obrońca, pełnomocnik), budziła pewne wątpliwości w doktrynie. Z. Gostyński [111](#) sformułował daleko idący wniosek, iż obowiązek pouczenia nie dotyczy obrońcy oraz pełnomocnika, a ponadto prokuratora i innych organów występujących jako oskarżyciele publiczni, a nawet Rzecznika Praw Obywatelskich, jako profesjonalnego rzecznika interesu społecznego. Trudno podzielić ten pogląd, szczególnie, że dotyczy on także jednej ze stron procesowych. Zapatrywać Z. Gostyńskiego nie

podzielił S. Zabłocki¹¹², który słusznie zauważył, iż takie ograniczenie nie wynika z treści [art. 16](#) k.p.k., a ponadto informacje, które powinny być przekazane uczestnikom procesu dotyczą niejednokrotnie nie tylko tego, co wynika z przepisów prawa, ale także obowiązków i uprawnień powiązanych z układem procesowym występującym w konkretnej sprawie, o którym nawet profesjonalny przedstawiciel strony nie musi wiedzieć. Ponadto, Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 28 października 1998 r.¹¹³ wyraźnie stwierdził, iż w sytuacji, gdy przepis szczególny nakazuje dokonanie pouczenia, to nie ma powodów, by z kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania stosownej informacji wyłączać pełnomocników czy obrońców.

Ad. 4. Informacja o prawach i obowiązkach może dotyczyć także rzeczników interesu społecznego, w tym przedstawiciela społecznego, czy też Rzecznika Praw Obywatelskich. Co prawda, ustawa w żadnym przepisie szczególnym nie obliguje organu procesowego do dokonania pouczenia wyłącznie przedstawiciela społecznego¹¹⁴, jednak z racji przyznanych mu uprawnień ([art. 91](#) k.p.k.), może on uczestniczyć w rozprawie, wypowiadać się i składać oświadczenia na piśmie. Nie można więc wykluczyć sytuacji, że w trakcie rozprawy pouczenie w tym zakresie okaże się potrzebne i zostanie dokonane w trybie [art. 16 § 2](#) k.p.k.¹¹⁵ Może także dojść do kumulacji ról procesowych i sąd przesłucha przedstawiciela społecznego w charakterze świadka. Analogiczne uwagi dotyczą Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prokuratora Generalnego, którzy, wnosząc kasację nadzwyczajną, działają jako rzecznicy interesu społecznego¹¹⁶. Do kategorii rzeczników interesu społecznego¹¹⁷ należy także zaliczyć Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polski¹¹⁸. Będzie to dotyczyło sytuacji, gdy Sejm (Senat) może wystąpić z żądaniem zawieszenia postępowania karnego do czasu wygaśnięcia mandatu, postępowania karnego wszczętego wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła (senatora) ([art. 105 ust. 3](#) Konstytucji RP). Co prawda ani [art. 105 ust. 3](#) Konstytucji RP, ani [art. 21 § 2](#) k.p.k. nie obligują organów procesowych do dokonania stosownego pouczenia, jednak w doktrynie wskazano na jego dopuszczalność w oparciu o [art. 16 § 2](#) k.p.k.¹¹⁹

Ad. 5. Kategoria pomocników procesowych jest niezwykle zróżnicowana. Z kręgu omawianych uczestników procesu, którym będzie udzielana jakakolwiek informacja prawna należy na wstępie wyłączyć protokolanta. W tym przypadku żaden przepis szczególny nie nakłada obowiązku pouczenia, a ponadto, trudno wyobrazić sobie układ procesowy, w którym pouczymy protokolanta "w miarę potrzeby". Z obowiązkiem informowania o prawach i obowiązkach można natomiast wiązać tłumaczy i specjalistów, choćby w zakresie zawiadomienia ich o skutkach niestawienia na rozprawę ([art. 129 § 1 i 2](#) k.p.k. w zw. z [art. 285 § 1](#) k.p.k.)¹²⁰. Wyłącznie tłumaczy będzie dotyczyło natomiast uprzedzenie o odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy ([art. 204 § 3](#) w zw. z [art. 197 § 3](#) w zw. z [art. 190 § 1](#) k.p.k.).

Ad. 6. Osobowych źródeł dowodowych (świadków i biegłych) będzie dotyczyła znaczna liczba pouczeń, w szczególności tych wynikających z bezwzględnej postaci zasady informacji prawnej. Będzie to oczywiście związane z uzyskiwaniem informacji od danego źródła dowodowego. Można tutaj wymienić chociażby uprzedzenie o odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy ([art. 190](#), [art. 197 § 3](#)), czy też pouczenia o: prawie odmowy zeznań ([art. 182](#)), prawie uchylenia się od odpowiedzi na pytanie ([art. 183](#)), możliwości zwolnienia od złożenia zeznania lub odpowiedzi na pytania ([art. 185](#) k.p.k.).

Ad. 7. W literaturze słusznie podkreślono, że obowiązek pouczenia wynikający z [art. 16](#) k.p.k. dotyczyć może także innych uczestników procesu. Z. Gostyński i S. Zabłocki¹²¹ wskazali tutaj na:

- 1) osoby niebędące stronami, mające interesy w toczącym się postępowaniu (np. [art. 87 § 2](#) k.p.k.);
- 2) osoby, których praw i obowiązków dotyczą decyzje procesowe lub inne czynności procesowe (np. [art. 302](#) i [459 § 3](#) k.p.k.);
- 3) podmiot, który uzyskał korzyść majątkową w warunkach określonych w [art. 52](#) k.k.

Powyższy katalog różni się w zależności od doktrynalnej klasyfikacji poszczególnych uczestników procesu. Przykładowo, osobę, co do której prokurator wnosi o zobowiązanie do zwrotu Skarbowi Państwa korzyści uzyskanej przez nią z przestępstwa sprawcy ([art. 416](#) k.p.k., [art. 52](#) k.k.) zalicza się w literaturze do quasi-stron¹²² lub do stron szczególnych¹²³. Nie wchodząc jednak w szczegółowe rozważania dotyczące klasyfikacji uczestników procesu, na potrzeby niniejszej pracy w ramach kategorii innych uczestników procesu, do których mogą być adresowane pouczenia, zaliczę:

- 1) osobę, co do której prokurator wnosi o zobowiązanie do zwrotu Skarbowi Państwa korzyści uzyskanej przez nią z przestępstwa sprawcy - [art. 416](#) (np. pouczenie w trybie [art. 75](#) w zw. z [art. 416 § 4](#), [art. 100 § 6](#) w zw. z [art. 422 § 1](#) i [art. 444](#) k.p.k.)¹²⁴;
- 2) pokrzywdzonego, gdy nie działa przed sądem jako strona, ale dysponuje pewnymi uprawnieniami, np. do zaskarżenia wyroku warunkowo umarzającego postępowanie, wydanego na posiedzeniu przed rozprawą ([art. 100 § 6](#) w zw. z [art. 422 § 1](#) i [art. 444](#)), czy też sprzeciwienia się wnioskowi oskarżonego o skazanie go w trybie [art. 387](#) ([art. 387 § 2](#) *in fine* k.p.k.);
- 3) podmiot zbiorowy, któremu przysługuje apelacja od wyroku sądu pierwszej instancji ([art. 39](#) w zw. [art. 22](#) ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione

pod groźbą kary [125](#) w zw. z [art. 100 § 6](#) k.p.k.) [126](#);

4) zatrzymanego, niebędącego podejrzanym (np. pouczenie w trybie [art. 244 § 2](#) k.p.k.);

5) osobę udzielającą poręczenia majątkowego (np. pouczenie w trybie [art. 268 § 2](#)) lub poręczenia osobistego (np. pouczenie w trybie [art. 273 § 1](#) k.p.k.);

6) osobę niebędącą stroną, której przysługuje zażalenie na postanowienie, zarządzenie lub czynność naruszającą jej prawa (np. pouczenie w trybie [art. 100 § 6](#) w zw. z [art. 236](#) k.p.k.) [127](#).

Rekapitulując należy stwierdzić, że zasady informacji prawnej nie można utożsamiać jedynie ze stronami procesowymi. Owszem, tej kategorii uczestników procesu będzie dotyczyła największa liczba pouczeń o ich prawach i obowiązkach, jednak, jak wynika z przytoczonych powyżej przykładów, ustawa zawiera także przepisy dotyczące informowania innych uczestników procesu.

Przechodząc do omawiania zakresu przedmiotowego zasady informacji prawnej, należy zauważyć, iż ogólne regulacje w tym zakresie zawarte są w [art. 16](#) k.p.k. Zarówno paragraf pierwszy, jak i drugi omawianego przepisu, dotyczą pouczeń o obowiązkach ciężących na uczestnikach procesu oraz przysługujących im uprawnieniach. Zasada informacji prawnej, a co za tym idzie konsekwencje jej nieprzestrzegania, nie będzie więc dotyczyła innych informacji - nie dotyczących praw i obowiązków uczestników procesu (np. informacji o treści zarzutów, czy też o możliwości zmiany kwalifikacji prawnej) [128](#). Natomiast o tym, jakie obowiązki i prawa przysługują uczestnikom procesu w danym układzie procesowym, dowiadujemy się z kilkudziesięciu przepisów szczególnych ustawy. Pogrupowanie owych praw i obowiązków z uwzględnieniem kryterium przedmiotowego nastrocza jednak wiele trudności. Z pewnością można je podzielić ze względu na stadium procesu, którego dotyczą (postępowanie przygotowawcze, postępowanie sądowe) [129](#). Oprócz tego można wyróżnić pewne grupy pouczeń dotyczące np. postępowania dowodowego (np. [art. 182](#), [183](#), [185](#) w zw. z [art. 191 § 2](#), [art. 190](#), [art. 386 § 1](#) i [2](#) k.p.k.), środków odwoławczych (np. [art. 100 § 6](#) w zw. z [art. 422](#), [art. 434 § 3](#), [art. 443](#), [444](#) k.p.k.), czy też czynności karnoprocessowych (np. [art. 129 § 1](#) i [2](#), [art. 138](#) w zw. z [art. 300](#), [art. 334 § 2](#) k.p.k.). Podobnych podziałów można wyróżnić wiele, jednak z uwagi na ogromną różnorodność praw i obowiązków, których dotyczą pouczenia, wszelkie podziały uwzględniające kryterium przedmiotowe wydają się sztuczne i pozbawione waloru poznawczego. Zdecydowanie lepszym rozwiązaniem wydaje się być kryterium podmiotowe, a więc podział z uwzględnieniem kategorii uczestników procesu, których dane pouczenia dotyczą [130](#). Dlatego też, to właśnie kryterium podmiotowe zostanie wykorzystane w kolejnych rozdziałach niniejszej pracy.

WZÓR

Stowarzyszenie na Rzecz Pomocy
Osobom Niepełnosprawnym
ul. Krzywa 13 Bydgoszcz
Przedstawiciel Stowarzyszenia
upoważniony do jego reprezentacji
Marek Staniszewski

Sąd Rejonowy
w Bydgoszczy
Wydział III Karny
III K 76/04

ZGŁOSZENIE DO UDZIAŁU W POSTĘPOWANIU PRZEDSTAWICIELA ORGANIZACJI SPOŁECZNEJ

Jako przedstawiciel Stowarzyszenia na Rzecz Pomocy Osobom Niepełnosprawnym w Bydgoszczy, na podstawie art. 90 § 1 i 2 k.p.k. zgłaszam udział tej organizacji społecznej w niniejszym postępowaniu karnym. Stowarzyszenie na Rzecz Pomocy Osobom Niepełnosprawnym w Bydgoszczy dokonało wyboru mojej osoby jako swojego reprezentanta w dniu 15.04.2004 r.

UZASADNIENIE

Przed Sądem Rejonowym w Bydgoszczy toczy się postępowanie w sprawie III K 76/04, w którym pokrzywdzonym jest osoba niepełnosprawna Pan Józef Kamiński.

Jednym ze statutowych celów Stowarzyszenia na Rzecz Pomocy Osobom Niepełnosprawnym w Bydgoszczy jest ochrona wolności i praw osób niepełnosprawnych (§ 13 ust. 3 statutu). Pan Józef Kamiński jest osobą w podeszłym wieku, która przy uwzględnieniu jego niepełnosprawności i charakteru czynu zarzuconego oskarżonym nie jest w stanie w sposób dostateczny zadbać o ochronę swoich wolności i praw. Zachodzi zatem potrzeba ochrony ważnego interesu indywidualnego. Z analogicznych względów uczestnictwo w postępowaniu Stowarzyszenia leży również w interesie wymiaru sprawiedliwości.

Do zgłoszenia dołączam pisemne upoważnienie Stowarzyszenia do reprezentacji. Nadmieniam, że zgodnie z § 26 ust. 6 statutu zarząd Stowarzyszenia został upoważniony do podejmowania uchwał w przedmiocie zgłaszania udziału Stowarzyszenia w postępowaniu karnym i wyboru przedstawiciela.

Marek Staniszewski

Załączniki:

- uchwała zarządu nr 3/4/2004 z dnia 15.04.2004 r.
- statut stowarzyszenia
- aktualny odpis z rejestru

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Art. 9. Organizacja społeczna, w zakresie swojej działalności statutowej, może brać udział w postępowaniu w przypadkach określonych w niniejszej ustawie.

KOMENTARZE

Autor: Andrzej Kabat

Tytuł: Komentarz do art.9 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Stan prawny: 2011.03.30

1. Komentowany przepis, jak również inne unormowania ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie wyjaśnia terminu "organizacja społeczna". Definicję tego pojęcia zawiera [art. 5 § 2 pkt 5](#) k.p.a., jednakże ma ona charakter zbiorczy, gdyż ogranicza się do wyjaśnienia, że przez organizację społeczną rozumie się "organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne". Wprawdzie [art. 5 § 2 pkt 5](#) k.p.a. ogranicza zakres "stosowania" tej definicji do postępowań prowadzonych na podstawie tego kodeksu, jednakże podane w nim wyjaśnienie, a zwłaszcza orzecznictwo sądowe ukształtowane na tle tego przepisu, było wykorzystywane przy ustalaniu znaczenia terminu "organizacja społeczna" w ujęciu unormowań zawartych w innych ustawach. W związku z tym należy wskazać, że w orzecznictwie dotyczącym [art. 5 § 2 pkt 5](#) k.p.a. przyjmuje się, że z zakresu terminu "organizacja samorządowa" należy wyłączyć samorząd terytorialny, a zatem wszystkie organy tego samorządu, łącznie z organami jednostek pomocniczych tego samorządu (wyrok NSA z dnia 26 marca 1992 r., [SA/Wr 300/92](#), Wspólnota 1992, nr 33, s. 21). W orzecznictwie jednak problem definicji organizacji społecznej rozważany był najczęściej na tle statusu prawnego fundacji. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 12 stycznia 1993 r., [I SA 1762/92](#), ONSA 1993, nr 3, poz. 75, uznał, że fundacja nie ma charakteru organizacji społecznej. Podobne stanowisko NSA zajął w wyroku z dnia 22 października 2004 r., [OSK 731/04](#), niepubl., stwierdzając, że przepisy [ustawy](#) z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 z późn. zm.) nie pozwalają zaliczyć fundacji do organizacji społecznych. Przepisy tej ustawy nie statuują bowiem fundacji jako korporacji obywateli. W ich ujęciu stanowi ona wyodrębnioną prawnie masę majątkową, która jako osoba prawna jest powołana do życia przez tzw. akt fundacyjny, stanowiący oświadczenie woli osoby fizycznej, wyrażonej w formie aktu notarialnego. W postanowieniu z dnia 29

czerwca 2005 r., II FSK 153/05, niepubl., NSA odstąpił od podanej wyżej wykładni i dopuścił fundację do udziału w postępowaniu sądowym w charakterze organizacji społecznej. Następnie w dniu 12 grudnia 2005 r. skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego podjął uchwałę, w której wyjaśnił, że: "Fundacja jako organizacja społeczna może, na podstawie [art. 33 § 2](#) w związku z [art. 25 § 4](#) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), zgłosić udział w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika postępowaniu w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby" ([II OPS 4/05](#), ONSA WSA 2006, nr 2, poz. 37; zob. także glosy do tej uchwały: J.P. Tarny oraz J. Repla, ZNSA 2006, nr 1, odpowiednio s. 150-157 i 158-164, I. Skrzydło-Niznik, Prz. Sejm. 2006, nr 2, s. 129 i n., T. Bąkowskiego, GSP - Prz. Orz. 2007, nr 2, s. 53 i n., W. Radeckiego, Ochrona Środowiska - Prawo i Polityka 2007, nr 1, s. 52 i n.). Z uzasadnienia uchwały wynika, że normatywną podstawę sformułowanego w niej stanowiska stanowił głównie [art. 12](#) Konstytucji RP, a więc przepis umożliwiający dość szerokie pojmowanie wyjaśnianego pojęcia. Uwzględniając rangę uchwał oraz specjalne znaczenie przyjętej w nich wykładni, można oczekiwać, że powołana uchwała przyczyni się do ujednoczenia orzecznictwa dotyczącego rozważanej w niej materii. Wydaje się jednak, że pozbawiona jest ona w części pośredniej mocy wiążącej, wyrażającej się tym, że odstąpienie przez jakikolwiek skład sądu administracyjnego od zajętego w uchwale stanowiska wymaga uruchomienia procedury określonej w [art. 269 § 1](#) p.p.s.a. (zob. tezy 3 i 4 do [art. 269](#) p.p.s.a.). Z uzasadnienia uchwały wynika, że w sprawie, w której skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawił do wyjaśnienia zagadnienie prawne, wątpliwość sprowadzała się w istocie do kwestii, czy Helsińska Fundacja Praw Człowieka jest organizacją społeczną w rozumieniu [art. 33 § 2](#) w zw. z [art. 25 § 4](#) p.p.s.a. Oznacza to, że tylko powyższa kwestia (tj. status Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka) mogła być w sprawie przedmiotem wystąpienia składu orzekającego NSA i podjętej następnie uchwały, w związku z czym jedynie w tym zakresie wymieniona uchwała charakteryzuje się mocą ogólnie wiążącą (por. teza 3 i 6 do [art. 269](#) p.p.s.a.).

2. Na gruncie przepisów komentowanej ustawy organizacja społeczna może wystąpić w postępowaniu sądownoadministracyjnym we własnej sprawie (jako strona) oraz w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób (w charakterze uczestnika postępowania). Artykuł 9 dotyczy sytuacji, w której organizacja społeczna występuje w wymienionym postępowaniu w sprawach dotyczących interesów innych osób, objętych zakresem jej statutowej działalności.

3. Zakres uprawnień organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym wyznaczają [art. 25 § 2](#), [art. 33 § 2](#), [art. 50 § 1](#) oraz [art. 173 § 1 i 2](#) (zob. uwagi do wymienionych przepisów). Z treści przytoczonych przepisów wynika, że udział organizacji społecznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym może polegać na wniesieniu skargi ([art. 50 § 1](#)) lub na przystąpieniu do toczącego się postępowania ([art. 33 § 2](#)).

Kodeks postępowania administracyjnego

Art. 31. § 1. Organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem:

1) wszczęcia postępowania,

2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu,
jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

§ 2. Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie.

§ 3. Organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na prawach strony.

§ 4. Organ administracji publicznej, wszczynając postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby, zawiadamia o tym organizację społeczną, jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe, i gdy przemawia za tym interes społeczny.

§ 5. Organizacja społeczna, która nie uczestniczy w postępowaniu na prawach strony, może za zgodą organu administracji publicznej przedstawić temu organowi swój pogląd w sprawie, wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego.

§ 6. (uchylony).

KOMENTARZE

Autor: [Andrzej Wróbel](#)

Tytuł: Komentarz aktualizowany do art.31 Kodeksu postępowania administracyjnego

Stan prawny: 2013.05.16

1. Pozycja organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym jest zróżnicowana (gruntownie, zob. A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, *passim*). Organizacja społeczna może być bowiem stroną postępowania administracyjnego ([art. 28](#) i [29](#)), organ organizacji społecznej - organem, przed którym toczy się postępowanie administracyjne ([art. 1 pkt 2](#)) lub organem zajmującym stanowisko w sprawie rozstrzyganej decyzją administracyjną ([art. 106](#)). Zgodnie zaś z przepisem [art. 31 § 3](#) organizacja społeczna może uczestniczyć w postępowaniu na prawach strony lub, nie uczestnicząc w tym postępowaniu na prawach, może za zgodą organu administracji publicznej przedstawić temu organowi swój pogląd w sprawie, wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego ([art. 30 § 5](#)). Nakłada to na organ administracji publicznej obowiązek starannego rozważenia przesłanek udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym przy uwzględnieniu zasady, że wyżej wskazane formy udziału organizacji społecznej w konkretnym postępowaniu powinny być ściśle rozgraniczane, a łączenie ich w jednym i tym samym postępowaniu jest niedopuszczalne.

2. Przepis [art. 31](#) nie wymaga, aby na prawach strony uczestniczyła w postępowaniu tylko organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną. Użyte w tym przepisie pojęcie organizacji społecznej należy zatem rozumieć szeroko, zgodnie z wyjaśnieniem zawartym w [art. 5 § 2 pkt 5](#). Powyższy przepis nie uzależnia ponadto wykonywania wymienionych w nim uprawnień proceduralnych organizacji społecznej od rodzaju sprawy rozstrzyganej decyzją administracyjną ani też nie ogranicza tych uprawnień do ściśle określonych organizacji społecznych, jak czynią to przepisy [art. 61](#) i [62](#) k.p.c. Według wyroku NSA z dnia 12 czerwca 2007 r., [II GSK 20/07](#), LEX nr 338613: "Przepisy [art. 31 p § 1-4](#) k.p.a. mają podwójny charakter - nie są to tylko przepisy procesowe, ale mają także elementy materialnoprawne, gdyż określają przesłanki uprawnienia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony w sprawie dotyczącej innego podmiotu". Przepisy szczególne mogą przewidywać inne przesłanki udziału organizacji społecznej na prawach strony w postępowaniu administracyjnym, jak np. czyni to [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 środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.).

3. Organizacja społeczna może brać udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, jeżeli spełnione są łącznie następujące przesłanki: a) postępowanie administracyjne nie dotyczy praw i obowiązków organizacji społecznej, lecz praw i obowiązków "innej osoby", czyli strony (stron) tego postępowania, b) jest to uzasadnione celami statutowymi organizacji społecznej, c) przemawia za tym interes społeczny.

4. W razie gdy postępowanie dotyczy (w znaczeniu przyjętym w [art. 28](#)) interesu prawnego lub obowiązku organizacji społecznej lub gdy organizacja społeczna żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek, wówczas jest stroną postępowania administracyjnego, co wyklucza zastosowanie [art. 31](#) (zob. także wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 1992 r., [IV SA 1243/91](#), ONSA 1993, nr 2, poz. 41, Wspólnota

1994, nr 2, s. 18, w którym stwierdzono, że: "Z samej przynależności gruntu (lub innej rzeczy) do mienia komunalnego nie wynikają w sprawie dotyczącej tego gruntu dla jakiegokolwiek organizacji społecznej działającej na terenie gminy interesy prawne lub obowiązki w rozumieniu [art. 28 k.p.a.](#)"). Przepis ten może mieć zastosowanie tylko wówczas, gdy postępowanie "dotyczy innej osoby", co należy rozumieć w ten sposób, że postępowanie dotyczy interesu prawnego lub obowiązku osoby będącej stroną tego postępowania. Jeżeli organizacja społeczna żąda wszczęcia postępowania, to innymi osobami w rozumieniu komentowanego przepisu będą jedynie te osoby, które mogą być stronami postępowania. Organizacja społeczna nie może zatem żądać wszczęcia postępowania, które nie dotyczyłoby interesu prawnego lub obowiązku jakiegokolwiek podmiotu mogącego z tej przyczyny uzyskać status strony postępowania administracyjnego. W razie natomiast, gdy organizacja społeczna żąda dopuszczenia jej do udziału w toczącym się postępowaniu, jest oczywiste, że tymi innymi osobami będą wyłącznie strony tego postępowania. Nie jest jasne, czy za inną osobę w rozumieniu komentowanego przepisu można uznać członka organizacji społecznej. Skoro jednak statutowym celem większości organizacji społecznych jest ochrona interesów osób zrzeszonych, to *prima facie* należałoby się opowiedzieć za dopuszczalnością uczestniczenia organizacji społecznej w postępowaniu, w którym stroną jest członek tej organizacji (w wyroku NSA z dnia 9 marca 1988 r., [IV SAB 30/87](#), OSP 1989, z. 6, poz. 133, z glosą T. Wosia, stwierdzono m.in., że: "Samorząd radców prawnych nie jest stroną - w rozumieniu [art. 28 k.p.a.](#) - w postępowaniu administracyjnym w sprawach o wpis na listę radców prawnych, o wpis na listę aplikantów radcowskich i o zwolnienie od wymogu odbycia aplikacji radcowskiej. Nie wyklucza to możliwości uczestnictwa jego organów w takim postępowaniu na prawach strony w trybie przewidzianym w [art. 31 § 1-3 k.p.a.](#)").

5. Z przepisu [art. 31 § 1 in fine](#) wynika, że żądania organizacji społecznej, o których mowa w [pkt 1 i 2](#) tego przepisu, muszą być uzasadnione celami statutowymi tej organizacji. Musi zatem istnieć merytoryczne powiązanie przedmiotu postępowania administracyjnego z celami i zakresem działania (przedmiotem działalności) organizacji społecznej. Z reguły przedmiot i cel działania organizacji społecznej są określone w jej statucie, chyba że przepisy prawa nie wymagają uchwalenia statutu. Organ administracji publicznej jest zatem obowiązany ustalić z urzędu, czy cele określone w statucie organizacji społecznej uzasadniają jej udział w postępowaniu w sprawie dotyczącej innej osoby. W tym celu powinien ocenić, czy między celami organizacji społecznej a przedmiotem sprawy administracyjnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej istnieje powiązanie merytoryczne w sensie prawnym, a nie tylko faktycznym. Działalność organizacji społecznej opisana w statucie tej organizacji, a więc w istocie cele organizacji społecznej, musi być jak najszczegółowiej określona, tak aby dawało to możliwość ustalenia, że działalność ta wiąże się ściśle z przedmiotem sprawy, do udziału w której organizacja zamierza przystąpić na prawach strony (wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2008 r., [II OSK 1499/06](#), LEX nr 490153). Nie wyklucza to uznania żądania organizacji za uzasadnione, jeżeli cel działania tej organizacji wynika wprost z przepisów ustawowych, a organizacja społeczna nie posiada prawomocnie uchwalonego statutu. W razie gdy między celami statutowymi organizacji społecznej a materialnoprawnym przedmiotem sprawy nie ma prawnego związku, brak jest przesłanki dopuszczenia tej organizacji na podstawie [art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a.](#) do udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym sprawy innej osoby ("Stowarzyszenie mieszkańców budynków, którego celem statutowym jest ochrona praw lokatorów, nie może zostać dopuszczone na podstawie [art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a.](#) do udziału w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie ustanowienia na rzecz byłych właścicieli prawa użytkowania wieczystego gruntów i związanego z nim prawa odrębnej własności budynków na podstawie przepisów [dekretu](#) z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.)" - wyrok NSA z dnia 8 maja 2008 r., [I OSK 743/07](#), ONSA WSA 2009, nr 4, poz. 67; M. Praw. 2008, nr 11, s. 565; "Przedmiot postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia podmiotowi gospodarczemu koncesji na wydobywanie węgla kamiennego, jak również utraty jej bytu prawnego, nie wiąże się bezpośrednio w rozumieniu [art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a.](#) z celem statutowym związku zawodowego, polegającym na ochronie miejsc pracy" - wyrok NSA z dnia 10 listopada 2005 r., [II GSK 125/05](#), ONSA WSA 2006, nr 6, poz. 154; OSP 2007, z. 1, poz. 9).

6. Uczestnictwo organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym na prawach strony musi być uzasadnione (także) interesem społecznym. Ocena zasadności żądania organizacji społecznej pod tym kątem należy do uznania organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie (zob. wyrok NSA z dnia 20 marca 2008 r., [II OSK 264/07](#), LEX nr 504829: "Rozstrzygnięcie kwestii udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym dotyczącym innej osoby musi być połączone z rozważeniem czy za tym udziałem przemawia interes społeczny, wnioski o dopuszczenie do tego udziału musi zatem zawierać wszelkie argumenty za nim przemawiające"). Nawet zatem wtedy, kiedy udział organizacji społecznej jest

uzasadniony jej celami statutowymi, organ administracji publicznej może uznać żądanie organizacji społecznej za niezasadne ze względu na interes społeczny. Rozwiązanie to budzi zastrzeżenia, bowiem wśród wymienionych wyżej przesłanek udziału organizacji społecznej w postępowaniu na prawach strony interes społeczny może zyskać rangę przesłanki przesądzającej o zasadności bądź bezzasadności jednego z żądań, o których mowa w komentowanym przepisie, a w konsekwencji ograniczać czy wręcz pozbawiać pozostałe warunki doniosłości prawnej (odmiennie, jak się wydaje, J. Borkowski (w:) *Komentarz*, 1996, s. 226). Udział organizacji społecznej jako podmiotu na prawach strony w postępowaniu administracyjnym nie może służyć partykularnym interesom samej organizacji społecznej, lecz musi odpowiadać wymaganiom racjonalnie pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem administracyjnym w sprawach indywidualnych i działaniem w nim organów administracyjnych (wyrok NSA z dnia 16 lipca 2008 r., [II OSK 843/07](#), LEX nr 501062). Należy zatem ostatecznie uznać, że obowiązkiem organu administracji publicznej jest wyważenie w konkretnym wypadku wymagań interesu społecznego i wymagań realizacji konkretnych celów statutowych organizacji społecznej. Jest sporne, czy przy ocenie przesłanki interesu społecznego organ administracji publicznej powinien uwzględniać interes strony (stron) postępowania, zwłaszcza gdy organizacja społeczna występuje przeciwko interesom strony (stron), na przykład żądając odmowy udzielenia pozwolenia budowlanego, którego domaga się strona. Z jednej strony jest bowiem niewątpliwie, że komentowany przepis nie wymaga rozważenia interesu stron (stron) postępowania przy rozstrzygnięciu w przedmiocie wszczęcia postępowania na żądanie organizacji społecznej, z drugiej zaś wymagania interesu społecznego stoją na przeszkodzie wszczęciu postępowania, gdy organizacja społeczna nadużywa przewidzianego w tym przepisie prawa dla nielegitymowanego szkodenia legitymowanym *prima facie* interesom prawnym stron postępowania. Nie oznacza to jednakże, że interes strony stoi na przeszkodzie wszczęciu postępowania na żądanie organizacji społecznej, gdyż takie stanowisko podważałoby sens instytucji przewidzianej w komentowanym przepisie, który dopuszcza wystąpienie organizacji społecznej na niekorzyść strony. Organ administracji publicznej jest natomiast obowiązany, w procesie wagi interesu publicznego i statutowych celów organizacji społecznej, uwzględnić także interes strony, co wszakże nie oznacza, że wyłącznie interes strony może uzasadniać odmowę wszczęcia postępowania na żądanie organizacji społecznej. Interes strony jest bowiem koniecznym elementem definiowania interesu społecznego w konkretnym postępowaniu, którego nie da się oderwać od przedmiotu tego postępowania, mimo że interes społeczny jako taki, inaczej niż interes prawny strony, nie jest oparty na konkretnym przepisie prawa materialnego. Komentowany przepis nie pozwala także na jakiegokolwiek wnioski o ewentualnej hierarchii interesu społecznego i interesu prawnego strony. Z tej perspektywy błędne jest stanowisko, zgodnie z którym „interes organizacji społecznej do występowania w cudzej sprawie musi mieć niższą rangę niż interes strony, zwłaszcza że interes strony przeważnie pozostaje w sprzeczności z interesem organizacji społecznej przystępującej do postępowania” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lipca 2010 r., [IV SA/Wa 847/10](#); por wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2012 r., [II OSK 2161/10](#), LEX nr 1109379).

7. Zgodnie z przepisem [art. 31 § 1](#) organizacja społeczna może żądać wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w (toczącym się) postępowaniu dotyczącym innej osoby. Nie można podzielić poglądu, że "inicjatywa procesowa organizacji społecznej w sprawie dotyczącej innej osoby może przybrać następujące postaci: żądania tylko wszczęcia postępowania w sprawie innej osoby, żądania wszczęcia postępowania oraz dopuszczenia do udziału w nim, żądania dopuszczenia do postępowania już toczącego się w sprawie zawieszony przed organem administracyjnym w każdej instancji i w każdym trybie (...)" (J. Borkowski (w:) *Komentarz*, 1996, s. 224). W szczególności organizacja społeczna, która domaga się wszczęcia postępowania, nie musi żądać jednocześnie dopuszczenia jej do udziału w tym postępowaniu. W wypadku bowiem, gdy żądanie wszczęcia postępowania zostanie uznane przez organ administracji publicznej za zasadne, organizacja społeczna uczestniczy w tym postępowaniu na prawach strony. Do uznania organizacji społecznej należy zaś, czy będzie uczestniczyła w postępowaniu wszczętym na jej żądanie.

8. Żądanie wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby powinno odpowiadać wymaganiom, jakie kodeks stawia tego rodzaju podaniom ([art. 63](#)). Podanie zawierające żądanie wszczęcia postępowania powinno zatem wskazać organizację społeczną, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz osobę, której postępowanie będzie dotyczyć. W uzasadnieniu żądania należy ponadto określić cele statutowe organizacji społecznej (W. Dawidowicz, *Zarys procesu*, 1989, s. 32) względnie dołączyć odpis statutu. W razie stwierdzenia braków formalnych podania organ powinien stosować odpowiednio przepisy [art. 64](#) i n. Powyższe zasady obowiązują w odniesieniu do żądania przez organizację społeczną dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu w sprawie dotyczącej innej osoby. Organizacja społeczna może żądać dopuszczenia

jej do udziału w postępowaniu w sprawie dotyczącej innej osoby zarówno wówczas, gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu, jak i wtedy, gdy postępowanie zostało wszczęte na żądanie jednej ze stron.

9. Organ administracji publicznej powinien także ocenić w świetle przepisów ustawowych i statutowych, czy żądanie organizacji społecznej zostało złożone przez umocowany należycie organ tej organizacji (zob. postanowienie NSA z dnia 30 czerwca 1987 r., [IV SA 274/87](#), ONSA 1987, nr 2, poz. 54; OSP 1989, z. 7–12, poz. 136; SPB 1988, nr 1, s. 71; GAP 1988, nr 18, z glosą H. Starczewskiego, w którym przyjęto, że: "Zgłoszone w imieniu samorządu mieszkańców miasta żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie dotyczącej innej osoby lub dopuszczenia samorządu do udziału w takim postępowaniu musi mieć podstawę w podjętej w tym przedmiocie uchwale zebrania mieszkańców osiedla (konferencji delegatów) lub komitetu osiedlowego ([art. 169 ust. 1 pkt 5](#) i [ust. 3](#) oraz [art. 171 pkt 1](#) ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 41, poz. 185 z późn. zm.). Dotyczy to także równorzędnych organów samorządu wsi ([art. 163 ust. 1 pkt 5](#) i [ust. 3](#) oraz [art. 165 pkt 1](#) powyższej ustawy)"). Z żądaniami, o których mowa w [art. 31 § 1 pkt 1](#) i [2](#), nie mogą występować członkowie organizacji społecznej, jeżeli działa ona poprzez swoje organy.

10. Zgodnie z przepisem [art. 31 § 2](#) organ administracji publicznej orzeka o zasadności, ewentualnie bezzasadności żądania organizacji społecznej w formie postanowienia (wyrok NSA z dnia 15 lipca 1992 r., [V SA 178/92](#), ONSA 1993, nr 1, poz. 20; Wspólnota 1993, nr 44, s. 18; M. Praw. 1993, nr 1, s. 29: "Przepisy prawa polskiego - poza wyjątkowym przypadkiem [art. 31 § 2](#) k.p.a. (postanowienie o wszczęciu postępowania z urzędu na żądanie organizacji społecznej) nie przewidują wydania odrębnego rozstrzygnięcia w przedmiocie wszczęcia postępowania"). Organ administracji publicznej bierze tu pod rozwagę jedynie przesłanki wymienione w [art. 31 § 1](#), a zatem jest obowiązany uznać żądanie za bezzasadne, jeżeli stwierdzi brak jednej z przesłanek określonych w tym przepisie. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 23 września 2010 r., [II OSK 1339/09](#), LEX nr 746474 wykładnia [art. 31 § 1](#) winna się odbywać w związku z [art. 7](#) i [77](#) - to na organie administracji spoczywa cały ciężar zweryfikowania zasadności bądź niezasadności dopuszczenia organizacji społecznej.

11. W razie uznania żądania przez organizację społeczną wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby za zasadne organ administracji publicznej wydaje postanowienie o wszczęciu postępowania z urzędu. W takim wypadku należy stosować odpowiednio przepisy kodeksu dotyczące wszczęcia postępowania z urzędu. Trzeba w szczególności przyjąć, że w sytuacjach, w których postępowanie administracyjne może być wszczęte wyłącznie na wniosek strony, "żądanie organizacji społecznej w sprawie jego wszczęcia powinno być w zasadzie załatwione odmownie. W przypadku jednak istnienia szczególnie ważnego interesu strony organ administracyjny może skorzystać z możliwości, jakie stwarza przepis [art. 61 § 2](#) (...)" (J. Borkowski (w:) *Komentarz*, 1996, s. 227). Organ administracji publicznej, który wydał postanowienie o wszczęciu postępowania na żądanie organizacji społecznej, powinien zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie ([art. 61 § 4](#)).

12. Organizacja społeczna może żądać dopuszczenia jej do udziału w już toczącym się postępowaniu, a zatem w postępowaniu zwykłym przed organami pierwszej i drugiej instancji, jak i w tzw. postępowaniach nadzwyczajnych (J. Borkowski (w:) *Komentarz*, 1996, s. 227), od daty wszczęcia postępowania do daty wydania decyzji w danej instancji. Nie jest jasne, czy postępowanie, o którym mowa w przepisach [art. 31 § 1](#) i [2](#), należy rozumieć szeroko, jako postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby, które obejmuje postępowanie w trybie zwykłym i nadzwyczajnym, czy też wąsko, jako postępowanie toczące się przed organem danej instancji, od daty jego wszczęcia do daty wydania decyzji nieostatecznej. Zagadnienie to jest związane ze statusem organizacji społecznej uczestniczącej w postępowaniu na prawach strony.

13. Datą wszczęcia postępowania na żądanie organizacji społecznej nie jest data doręczenia żądania organowi administracji publicznej, lecz data doręczenia organizacji społecznej i stronom postępowania ostatecznego postanowienia o wszczęciu postępowania z urzędu. Odmiennie NSA w wyroku z dnia 20 stycznia 2005 r., [OSK 1755/04](#), ONSA WSA 2005, nr 6, poz. 111, w którym stwierdzono, że organizacja społeczna korzysta z prawa strony w rozumieniu [art. 10](#) od chwili wydania postanowienia o dopuszczeniu jej do udziału w postępowaniu na podstawie [art. 31 § 2](#). Prawidłowe stanowisko zajął natomiast NSA w wyroku z dnia 16 listopada 2007 r., [I OSK 1595/06](#), LEX nr 417771, uznając, że: "Z chwilą doręczenia (ogłoszenia) postanowienia w sprawie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu uzyskuje ona, zgodnie z [art. 31 § 3](#) k.p.a., prawa strony (...)".

14. Przepis [art. 31 § 2](#) zdanie drugie przyznaje jedynie organizacji społecznej prawo do zaskarżenia w drodze zażalenia postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania lub postanowienia o odmowie dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu. W świetle wykładni gramatycznej tego przepisu zażalenie na powyższe postanowienia, jak i na postanowienia o wszczęciu postępowania lub o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu nie służy stronom postępowania. W wypadku postanowień rozstrzygających sprawę dopuszczenia organizacji społecznych do udziału w postępowaniu pogląd ten znajduje dodatkowe wsparcie w treści przepisu [art. 141 § 1](#), który przewiduje, że zażalenie na postanowienie wydane w toku postępowania służy stronie wówczas, gdy kodeks tak stanowi. Postanowienie o wszczęciu postępowania na żądanie organizacji społecznej lub o odmowie jego wszczęcia nie jest w sensie ścisłym postanowieniem wydanym w toku postępowania. Nie wydaje się jednak, aby strona była uprawniona do jego kwestionowania w drodze zażalenia.

15. Ostateczne postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu może być zaskarżone przez tę organizację społeczną do sądu administracyjnego ([art. 3 § 2 pkt 2](#) p.p.s.a.).

16. Ostateczne postanowienie organu administracji publicznej o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu uprawnia organizację społeczną będącą adresatem postanowienia do udziału w tym postępowaniu. W tym zakresie kontrowersyjna jest teza pierwsza wyroku NSA z dnia 17 listopada 1988 r., [IV SA 855/88](#), ONSA 1990, nr 1, poz. 3; GAP 1988, nr 4, s. 40, w którym przyjęto, że: "1. Mimo że organ prowadzący postępowanie administracyjne nie wydał postanowienia o dopuszczeniu komitetu osiedlowego do udziału w postępowaniu administracyjnym, to jednak przyjmowanie przez ten organ oświadczeń i wniosków komitetu, a także doręczanie komitetowi wydanych w sprawie decyzji oraz postanowień, należy interpretować jako dopuszczenie do udziału w postępowaniu. 2. Praktyka dokonywania bezpośrednich uzgodnień stanowiska organów samorządu mieszkańców ze stronami postępowania nie może być uznana za prawidłową. Postępowanie administracyjne toczy się przed organem administracji, toteż do niego powinny być kierowane pisma i wnioski zarówno stron postępowania, jak i podmiotów uczestniczących na prawach strony".

17. Organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na prawach strony. W przeciwieństwie do strony, która uczestniczy w postępowaniu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek, organizacja społeczna uczestniczy w tym postępowaniu w granicach przewidzianych w [art. 31 § 3](#), a zatem na prawach strony. "Status prawny organizacji społecznej do udziału w postępowaniu jest wyznaczony wyłącznie przez przysługujące stronie prawa procesowe" (W. Dawidowicz, *Zarys procesu*, 1989, s. 34). Przepis [art. 31](#) nie daje odpowiedzi na pytanie, czy organizacja społeczna uczestnicząca w postępowaniu na prawach strony może korzystać z wszystkich uprawnień procesowych, jakie kodeks przyznaje stronie postępowania. W doktrynie wyrażono pogląd, że organizacja ta nie może ze skutkiem prawnym dokonywać "czynności, które są przejawem obowiązywania w postępowaniu zasady dyspozycyjności" (J. Borkowski (w:) *Komentarz*, 1996, s. 230). Z pewnością organizacja społeczna, która uczestniczy w postępowaniu na prawach strony, nie jest uprawniona do żądania zawieszenia postępowania na podstawie [art. 98 § 1](#) i umorzenia postępowania na podstawie [art. 105 § 2](#), ponieważ w obu przypadkach nie może być uznana za stronę, na żądanie której postępowanie zostało wszczęte. Nie może także żądać wznowienia postępowania z tej przyczyny, że strona postępowania bez własnej winy nie brała w nim udziału ([art. 145 § 1 pkt 4](#)). Może natomiast żądać wznowienia postępowania na tej podstawie, że nie brała w nim udziału bez własnej winy. Odnośnie zaś do prawa organizacji społecznej do złożenia odwołania należy podzielić pogląd, że "z uprawnienia organizacji społecznej do żądania wszczęcia postępowania (...) nie można wyprowadzić prawa do żądania ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w toku instancji" (B. Adamiak (w:) *Komentarz*, 1996, s. 558). Zatem tylko organizacja społeczna, która została dopuszczona do udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, może skutecznie złożyć odwołanie od decyzji wydanej w tym postępowaniu, chyba że organ administracji publicznej naruszył obowiązek wynikający z [art. 31 § 4](#). W takiej sytuacji jest obowiązany rozpatrzyć odwołanie organizacji społecznej, której nie zawiadomił o wszczęciu postępowania na podstawie tego przepisu. Odwołanie jest dopuszczalne także wtedy, gdy organizacja społeczna dopuszczona do udziału w postępowaniu faktycznie nie brała udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, od którego decyzji wnosi odwołanie.

18. Prawo złożenia skargi do sądu administracyjnego służy organizacji społecznej tylko wtedy, gdy brała ona

udział w postępowaniu administracyjnym ([art. 50 § 1](#) p.p.s.a.). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego 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 (np. postanowienie NSA z dnia 13 czerwca 2008 r., [II OZ 594/08](#), LEX nr 493604; por też wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 lipca 2008 r., [II SA/Wa 254/08](#), LEX nr 519024, zgodnie z którym: "Warunek uprzedniego udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym ([art. 50 § 1](#) p.p.s.a.) należy rozumieć wąsko ([art. 31 § 1-3](#) k.p.a.)"; podobnie T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 257).

19. Brzmienie przepisu [art. 31 § 1](#) może sugerować, że uczestnictwo organizacji na prawach strony jest jej obowiązkiem, a zatem organizacja społeczna, która faktycznie nie uczestniczy w danym postępowaniu, traci uprawnienia przysługujące stronie, np. prawo wniesienia odwołania od decyzji. Należy jednak przyjąć odmienny pogląd, że komentowany przepis ustanawia uprawnienie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu na prawach strony, a nie zobowiązuje jej do faktycznego uczestniczenia we wszystkich czynnościach konkretnego postępowania. Organizacja społeczna może być bowiem zainteresowana (z punktu widzenia jej celów statutowych) jedynie doprowadzeniem do wszczęcia postępowania w danej sprawie. Organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadamiać organizację społeczną o wszystkich czynnościach postępowania i umożliwić jej wzięcie czynnego udziału w tym postępowaniu nawet wówczas, gdy organizacja ta nie wzięła udziału w żadnej czynności.

20. Przepis [art. 31 § 4](#) zobowiązuje organ administracji publicznej wszczynający postępowanie administracyjne do zawiadomienia o tym organizacji społecznej, jeżeli uzna, że może być ona zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe i gdy przemawia za tym interes społeczny. Niejasny jest zakres tego obowiązku. W szczególności zaś nie jest wiadome, czy obowiązek zawiadomienia odnosi się do wszystkich organizacji społecznych, potencjalnie zainteresowanych udziałem w toczącym się postępowaniu, czy też tylko do organizacji, które mają siedzibę lub oddziały i inne jednostki terenowe na obszarze właściwości organu prowadzącego postępowanie. Ponadto wykonanie tego obowiązku jest uwarunkowane posiadaniem przez organ administracji publicznej odpowiedniego wykazu organizacji społecznych i ich statutów. Wprawdzie celem tego przepisu jest umożliwienie organizacji społecznej skorzystania z uprawnień procesowych przewidzianych w [art. 31 § 1](#), lecz nie wydaje się, aby nałożenie na organy administracji omawianego obowiązku w znaczącym stopniu poszerzyło te możliwości. W ostatecznym rachunku wykonanie tego obowiązku zależy od posiadanych przez organ informacji dotyczących celów statutowych organizacji społecznych, a przede wszystkim od uznania tego organu. Niestosowanie tego przepisu w odniesieniu do organizacji ekologicznych przewidywał przepis [art. 33 ust. 1](#) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.). Obecnie zaś czyni to [art. 44 ust. 1](#) zdanie drugie u.u.i.ś., co po pierwsze - utrudnia tym organizacjom wykonywanie ich statutowych uprawnień, po drugie - stwarza podejrzenia niezgodności z przepisami [dyrektywy](#) Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. WE L 175 z 05.07.1985, s. 40; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 1, s. 248, z późn. zm.) i [dyrektywy](#) Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz. Urz. WE L 257 z 10.10.1996, s. 26; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 3, s. 80, z późn. zm.) oraz [dyrektywy](#) 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości [dyrektywy](#) Rady 85/337/EWG i 96/61/WE, (Dz. Urz. UE L 156 z 25.06.2003, s. 17; Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, s. 466), które nakazują państwom członkowskim korzystne traktowanie pozarządowych organizacji ekologicznych w postępowaniach dotyczących materii objętych tymi dyrektywami.

21. Organizacja społeczna, której żądania wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu zostały uznane za bezzasadne prawomocnym (ostatecznym) postanowieniem organu administracji publicznej, a także organizacja społeczna, która nie zwracała się do organu z takimi żądaniami,

może przedstawić organowi administracji publicznej, za jego zgodą, swój pogląd w sprawie wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego ([art. 31 § 5](#)). Uprawnienie to nie jest ograniczone ani ze względu na cele statutowe organizacji społecznej, ani też ze względu na interes społeczny (odmiennie WSA w Warszawie, który wyrokiem z dnia 19 grudnia 2006 r., [IV SA/Wa 1955/06](#), LEX nr 348245, uznał, iż: "Określenie "cel statutowy" oznacza, że sprawa dotyczy zasadniczych kierunków działalności danej organizacji, zapisanych w statucie lub w innym, spełniającym podobną do statutu funkcję, akcie regulującym wewnętrzny ustroj danej organizacji społecznej. Oceny wymienionych przesłanek dokonuje organ prowadzący postępowanie i wydaje stosowne postanowienie. Organ ten jest także zobowiązany do oceny, czy żądanie zostało złożone w imieniu organizacji społecznej przez należycie umocowany organ tej organizacji. Przedmiotowe umocowanie winno być wykazane poprzez dołączenie odpisu lub wyciągu z właściwego rejestru lub ewidencji, ewentualnie poprzez dołączenie odpisu uchwały podjętej przez jednostkę, dla której rejestr lub ewidencja nie są prowadzone. Organizacja społeczna niespełniająca wskazanych warunków nie może skutecznie zgłosić swego udziału w sprawie ani przedstawić poglądu istotnego dla sprawy"; identycznie wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 października 2007 r., [II SA/Wr 266/07](#), LEX nr 394797). Przepis wymaga jedynie uzyskania na to zgody organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie. Zgoda organu na przedstawienie poglądu organizacji społecznej w sprawie powinna mieć formę postanowienia, na które organizacji społecznej nie służy zażalenie (J. Borkowski (w:) *Komentarz*, 1989, s. 123).

22. Swój pogląd w sprawie będącej przedmiotem postępowania organizacja społeczna może przedstawić albo w formie uchwały organu statutowego, albo w formie oświadczenia tego organu. Należy przyjąć, że oświadczenie może złożyć jedynie organ jednoosobowy organizacji społecznej, w wypadku bowiem organów kolegialnych właściwą formą ich działania jest uchwała. Organ administracji publicznej ocenia na podstawie przepisów ustawy, ewentualnie statutu, czy pogląd organizacji społecznej został przedstawiony we właściwej formie (wyrok NSA z dnia 10 grudnia 1984 r., [SA/Wr 691/84](#), ONSA 1984, nr 2, poz. 118: "Brak jest podstaw, aby w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, zgłoszenie organom przez radnego postulatów wyborców, interpelacji i wniosków ([art. 79 ust. 4](#), [art. 81](#) ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 41, poz. 185 z późn. zm.) traktować jako poglądy organizacji społecznych przedstawione w trybie [art. 31 § 5](#) k.p.a.").

23. W postanowieniu NSA z dnia 28 lutego 1988 r., SA/Po 201/88, GAP 1988, nr 4, s. 40, trafnie przyjęto, że: "Złożenie przez organ samorządu mieszkańców organowi administracji - prowadzącemu postępowanie administracyjne w sprawie innej osoby - opinii w tej sprawie, nie oznacza, że organ samorządu mieszkańców staje się uczestnikiem tego postępowania na prawach strony (...)"; natomiast w postanowieniu NSA z dnia 7 grudnia 1983 r., [II SA 1605/83](#), ONSA 1983, nr 2, poz. 104, stwierdzono: "Jeżeli organizacja społeczna nie zgłosiła żądania dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu administracyjnym, pogląd na sprawę, wyrażony w oświadczeniu organu statutowego tej organizacji w trybie [art. 31 § 5](#) k.p.a. nie jest równoznaczny z jej udziałem w postępowaniu na prawach strony".

24. W wyroku NSA z dnia 9 marca 1988 r., [IV SAB 30/87](#), GAP 1989, nr 12, s. 42; PiŻ 1989, nr 4, s. 15; GAP 1989, nr 4, s. 40; OSP 1989, z. 6, poz. 133, z glosą T. Wosia, trafnie przyjęto, że: "Przedstawienie organowi administracji państwowej swojego poglądu w sprawie przez organizację społeczną, w trybie [art. 31 § 5](#) k.p.a. lub na podstawie przepisów szczególnych, nie pozbawia tej organizacji uprawnienia do późniejszego wystąpienia z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu w sprawie na prawach strony ([art. 31 § 1 pkt 2](#) k.p.a.), chyba że uprawnienie to zostało w stosunku do niej wyłączone przepisem szczególnym rangi ustawowej".

25. Udział organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym na podstawie komentowanego przepisu ma charakter uniwersalny, ponieważ dotyczy potencjalnie każdego postępowania i każdej organizacji społecznej. Przepisy szczególne mogą określać inne przesłanki, zasady i tryb udziału określonych organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym dotyczącym określonych spraw administracyjnych, np. [art. 44 ust. 1](#) zdanie drugie u.u.i.ś.; por. też nieobowiązujący już [art. 33](#) p.o.ś.

26. W wyroku SN z dnia 20 września 2002 r. [III RN 144/01](#), OSNAPiUS 2003, nr 15, poz. 349, trafnie przyjęto, że: "Rada osiedla nie jest organizacją społeczną w rozumieniu [art. 31 § 1](#) k.p.a. i [art. 100 ust. 1](#) ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.)".

Autor: [Grzegorz Łaszczycza](#)
Tytuł: Komentarz do art.31 Kodeksu postępowania administracyjnego
Stan prawny: 2010.08.01

1. Legalne określenie pojęcia organizacji społecznej zawarte w [art. 5 § 2 pkt 5](#) k.p.a. ma charakter zbiorczy. Pojęciem tym kodeks obejmuje organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne, przyjmując tym samym szerokie znaczenie tego terminu. Poza przykładowym wskazaniem kategorii podmiotów, które kodeks uznaje za organizacje społeczne (pomijając nieprecyzyjność w definiowaniu "organizacji społecznych" przez zwrot "inne organizacje społeczne"), przepisy procesowe nie rozstrzygają jakie elementy (cechy) decydują o uznaniu określonego podmiotu za organizację społeczną. Elementów tych trudno doszukiwać się również w przepisach Konstytucji.

2. Przy ustalaniu katalogu cech decydujących o uznaniu określonego podmiotu za organizację społeczną uwzględnić należy zasadę, że zabiegu tego nie można dokonywać w oderwaniu od innych rozwiązań przyjętych w tym akcie, w którym ono funkcjonuje. Wykorzystując zatem przepisy k.p.a. regulujące zasady udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, do niezbędnych cech organizacji społecznej zaliczyć należy:

1) substrat osobowy. Organizacja społeczna jest zrzeszeniem (korporacją) osób fizycznych lub prawnych. Tam gdzie działalność podmiotu koncentruje się wokół substratu rzeczowego - najczęściej majątku, jak w przypadku fundacji, w tym i nowej ich kategorii, a mianowicie fundacji prawa publicznego (szerzej na ich temat E. Ochendowski, *Fundacja prawa publicznego...*, s. 355 i n.) - nie można mówić o organizacji społecznej (wyr. NSA z 21 grudnia 2001 r., [II SA 786/00](#), Mon. Praw. 2002, nr 6, poz. 244; wyr. NSA z 6 maja 1998 r., [IV SA 898/96](#), niepubl.; post. NSA z 12 stycznia 1993 r., [I SA 1762/92](#), ONSA 1993, nr 3, poz. 75; M. Bogusz, *Zaskarżenie decyzji administracyjnej...*, s. 42). Odmienny niejednomyślny (zdanie odrębne) pogląd wyraził NSA w uchwale z dnia 12 grudnia 2005 r., [II OPS 4/05](#), ZNSA, rok II, nr 1, 2006, s. 103 i n. z zawartymi tam głosami J.P. Tarno (s. 150 i n.) i J. Repla (s. 158 i n.). Por. także A. Skoczylas, M. Swora, *Organizacje społeczne...*, s. 13 i n.; A. Gronkiewicz, *Fundacja...*, s. 23.

2) "legalność" organizacji społecznej, tak w znaczeniu materialnym, jak i formalnym. Chodzi tu nie tylko o zakaz zrzeszeń, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą ([art. 58 ust. 2](#) Konstytucji RP). "Legalność" to przede wszystkim działanie na podstawie prawa powszechnie obowiązującego i w formie przez to prawo przewidzianej.

3) trwałość celu w sensie jego niezmienności dla danej organizacji (B. Jaworska-Dembska, *Pozycja organizacji społecznych...*, s. 57). Ta cecha istotna jest ze względu na jedną z przesłanek inicjatywy procesowej organizacji społecznej, określonej w [art. 31 § 1](#), a mianowicie statutowy cel jej działalności. Ustalenie, czy statutowy cel organizacji społecznej uzasadnia jej udział w postępowaniu, możliwe jest tylko przy założeniu trwałości celu. Przyjęcie odmiennego charakteru celu czyniłoby tę przesłankę zbędną. Od trwałości celu odróżnić należy natomiast długość jego istnienia, która nie jest elementem istotnym (może to być zatem cel długotrwały, jak i doraźny). Niejednokrotnie ma to związek z okresem funkcjonowania organizacji społecznej. Wprawdzie pojęcie zrzeszenia (korporacji) zakłada działanie przez dłuższy czas, to jednak różnice mogą być bardzo istotne. Krótki okres działalności charakterystyczny jest często dla stowarzyszeń zwykłych.

4) w ujęciu przedmiotowym cel organizacji społecznej może być różny - o charakterze politycznym, społecznym, gospodarczym, kulturalnym. Wniosek taki znajduje uzasadnienie w treści [art. 5 § 2 pkt 5](#) k.p.a., ze względu na przykładowe i zbiorcze określenie w nim organizacji społecznej. Cele te mogą mieć dla organizacji społecznej charakter celów kompleksowych lub celów pojedynczych, specjalistycznych (E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania...*, s. 19-20).

5) funkcjonowanie poza strukturą aparatu państwa. Mówi się w związku z tą cechą o istnieniu w działalności organizacji społecznych określonej sfery niepodlegającej ingerencji państwowej w trybie obowiązujących poleceń lub dyrektyw (por. R. Malinowski, *Pozycja organizacji społecznych...*, s. 195-196), o wyodrębnieniu organizacyjnym (T. Misiuk, *Pojęcie organizacji społecznych...*, s. 28).

3. Spośród wymienionych w [art. 5 § 2 pkt 5](#) kategorii podmiotów uznanych przez kodeks za organizacje społeczne, krótkiej uwagi wymaga pojęcie organizacji samorządowej. W piśmiennictwie pojęcie tych organizacji bywa niejednokrotnie ujmowane kompleksowo (mowa jest o samorządzie terytorialnym, adwokackim, radców prawnych, podmiotów gospodarczych i innych - E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania...*, s. 219). Na gruncie k.p.a. konieczne jest jednak wyodrębnienie organizacji samorządowych, dla

których podstawą jest więź terytorialna (wspólne zamieszkiwanie na określonym obszarze) oraz organizacji opartych na więzi wykonywania tego samego zawodu, tej samej pracy lub innej podobnej działalności. W pojęciu organizacji samorządowych, którym posługuje się k.p.a., mieści się tylko druga ze wskazanych grup. W wyroku z 26 marca 1992 r., [SA/Wr 300/92](#), Wspólnota 1992, nr 33, s. 21, NSA przyjął, że z zakresu pojęcia "organizacja samorządowa" należy wyłączyć samorząd terytorialny, a zatem wszystkie organy tego samorządu łącznie z organami jednostek pomocniczych tego samorządu (...). Wyłączenie to obejmuje zatem organy wymienione w [art. 5 § 2 pkt 6](#) k.p.a. Pogląd odmawiający uznania rady osiedla za organizację społeczną wyraził także WSA w Warszawie w wyroku z dnia 22 marca 2005 r., [IV SA 1221/03](#), niepubl.

4. Sporny jest w orzecznictwie sądowym charakter związków wyznaniowych i ich przynależność do grupy organizacji społecznych (por. orzeczenie SN z 17 stycznia 1956 r., [2 CZ 1/56](#), OSN - Izby Cywilnej i Izby Karnej 1957, z. 1, poz. 14, uznające związki religijne za organizacje społeczne i pogląd odmienny w uchwale SN z 19 grudnia 1959 r., [ICO 42/59](#), cyt. za H. Świątkowskim, *Wyznaniowe...*, s. 139).

5. W kodeksowym określeniu organizacji społecznych nie mieszczą się tzw. organy społeczne. Są to grupy osób powołane przez organ lub inną instytucję państwową albo przez organizację społeczną lub wspólnie przez wymienione podmioty do jednorazowego bądź ciągłego wykonywania zadań na zasadzie społecznej, tzn. honorowo (E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania...*, s. 15). Stanowią zróżnicowaną grupę podmiotów, toteż wskazanie cech odróżniających je od organizacji społecznych może mieć jedynie charakter ramowy. Dotyczyć one mogą podstawy prawnej ich wyłonienia (ustawa, akt wewnętrzny organu administracyjnego, akt organizacji społecznej), wykonywanych zadań i pełnionych funkcji (organy te mogą dokonywać czynności materialno-technicznych, pełnić funkcje opiniotwórczo-doradcze wspomagające działalność organu administrującego), struktury wewnętrznej. Przykładem takiego organu jest Społeczna Straż Rybacka ([art. 24 ust. 1](#) ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym - tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471).

6. Przepisy k.p.a. przewidują cztery postacie inicjatywy procesowej organizacji społecznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym, w sprawie dotyczącej innej osoby: 1) żądanie tylko wszczęcia postępowania; 2) żądanie wszczęcia postępowania oraz dopuszczenia do udziału w nim; 3) żądanie dopuszczenia do udziału w toczącym się już postępowaniu; 4) przedstawienie organowi administracyjnemu za jego zgodą swojego poglądu w sprawie, wyrażonego w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego (J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 257-258; B. Jaworska-Dębska, *Znaczenie udziału...*, s. 72).

7. Wniesienie przez organizację społeczną któregośkolwiek z trzech pierwszych żądań wszczyna postępowanie incydentalne, którego rezultatem jest wydanie przez organ administracyjny odpowiedniego rozstrzygnięcia w postaci postanowienia. Wstępnym obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest ocena, czy żądanie zostało złożone w imieniu organizacji społecznej przez należycie umocowany organ tej organizacji. Umocowanie to powinno być wykazane przez dołączenie odpisu lub wyciągu z właściwego rejestru lub ewidencji, ewentualnie poprzez dołączenie odpisu uchwały podjętej przez jednostkę, dla której rejestr lub ewidencja nie są prowadzone. Organizacja społeczna niespełniająca wskazanych warunków nie może skutecznie zgłosić swego udziału w sprawie ani przedstawić poglądu istotnego dla sprawy (wyr. WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2005 r., [IV SA 2218/03](#), niepubl.).

8. Jeśli organ uzna żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, to wydaje postanowienie pozytywne, tj. 1) (tylko) o wszczęciu postępowania z urzędu; 2) o wszczęciu postępowania i dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu; 3) tylko o dopuszczeniu do udziału w już toczącym się postępowaniu. Postanowienie o wszczęciu postępowania na żądanie organizacji społecznej ma charakter wyjątkowy. Poza bowiem tą sytuacją, przepisy prawa polskiego nie przewidują wydawania odrębnego orzeczenia w przedmiocie wszczęcia zwyczajnego postępowania administracyjnego (wyr. NSA z 15 lipca 1992 r., [V SA 178/92](#), ONSA 1993, nr 1, poz. 20). Jednocześnie podkreślić należy, że mimo formuły wskazującej na "żądanie" organizacji społecznej, postępowanie w tym przypadku wszczyna organ z urzędu. Jeśli postępowanie w określonej sprawie może być wszczęte tylko na wniosek strony, a nie ma możliwości zastosowania [art. 61 § 2](#) k.p.a., to żądanie organizacji społecznej wszczęcia postępowania w takiej sprawie prowadzi do jego odmownego załatwienia (J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 259).

9. Uznanie żądania za uzasadnione wymaga łącznego wystąpienia dwóch przesłanek inicjatywy procesowej organizacji społecznej. Są nimi: 1) żądanie jest uzasadnione celami statutowymi tej organizacji; 2) przemawia za tym interes społeczny.

Podstawowe wątpliwości co do przesłanki pierwszej wiążą się z pojęciem statutu - nie tyle jego wieloznacznością (por. M. Miemiec, *Pojęcie statutu...*, s. 159 i n.), co z sytuacjami, w których określona organizacja społeczna nie posiada takiego aktu (np. stowarzyszenia zwykle funkcjonują na podstawie regulaminu). Przyjąć zatem należy, że mówiąc o "statucie" przepis [art. 31 § 1](#) ma na myśli każdy akt określający cele, zadania, strukturę i formy działalności organizacji społecznej. Dla tej grupy organizacji społecznych, dla których podstawą ich utworzenia była ustawa (np. Polski Czerwony Krzyż - [ustawa](#) z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu, Dz. U. Nr 41, poz. 276), jej przepisy odgrywać będą istotną rolę przy ustalaniu omawianej przesłanki. Zdaniem W. Dawidowicza "cel statutowy" należy rozumieć szeroko jako cel działalności społecznej jednostki organizacyjnej, choćby nie posiadała ona statutu w tym sensie, w jakim termin ten bywa stosowany w odniesieniu do aktu regulującego strukturę i działalność osoby prawnej". Dalej jednak autor wskazuje na granice rozumienia "celu statutowego", stwierdzając, że "powinien to być, jak się zdaje, bezpośredni cel działalności danej organizacji" (W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 82). Podobny kierunek - regramentacji pojęciowej - prezentuje judykatura, posługując się określeniem "cel statutowy" w znaczeniu "zasadniczych kierunków działalności danej organizacji" (por. wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 11 października 2007 r., [II SA/Wr 266/07](#), niepubl.; wyr. WSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2006 r., [IV SA/Wa 1955/06](#), niepubl.; wyr. WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2005 r., [IV SA 2218/03](#), niepubl.). Ograniczenia te nie są w pełni przekonujące. Kodeks nie zawiera wyraźnych podstaw do ich stosowania (w przepisie [art. 31 § 1](#) mowa jest ogólnie o "celach statutowych"). Ich wprowadzenie prowadzi nadto do dalszych wątpliwości związanych z oceną formuły "zasadniczych kierunków działalności", która może wymagać badania sfery faktycznej działalności organizacji społecznej. "Cel statutowy" powinien w sposób ścisły łączyć się z przedmiotem postępowania administracyjnego czy to ze względu na czynności postępowania, czy też ze względu na jego wynik (J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 258). Tylko w takiej sytuacji uznać można żądanie organizacji za "uzasadnione". Nie jest w pełni jasny pogląd judykatury, która wskazuje na konieczność istnienia związku prawnego w tym znaczeniu, że "cele statutowe tej organizacji mogą mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy" (wyr. NSA z dnia 8 maja 2008 r., [I OSK 743/07](#), niepubl.).

Przesłanka druga oparta jest na niedookreślonym pojęciu "interesu społecznego". Interes ten "nie jest ustalony raz na zawsze, lecz jest zmienny w czasie, a nawet w danym czasie jest często rozumiany niejednolicie" (E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 6). W rezultacie zatem ocena wystąpienia tej przesłanki (uznanie określonego interesu za społeczny) należy do organu administracyjnego (por. M. Wyrzykowski, *"Interes społeczny"...*, s. 342).

10. Treść [art. 31 § 2](#) zdanie 1 sprzeciwia się ustaleniu w postanowieniu o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu zakresu takiego uczestnictwa, pomijając oczywiście ograniczenia wynikające z toku instancji (odmiennie W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 82). Wydanie zatem postanowienia tej treści musi być potraktowane jako częściowe niedopuszczenie jej do udziału w tym postępowaniu, od którego to rozstrzygnięcia służyć będzie zażalenie.

11. Jeżeli żądanie organizacji społecznej nie jest uzasadnione, organ wydaje postanowienie odmowne w jednej z dwóch postaci: 1) o odmowie wszczęcia postępowania na żądanie organizacji społecznej lub 2) o odmowie dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu. Na te dwa ostatnie akty służy samodzielny środek prawny w postaci zażalenia ([art. 31 § 2](#) zdanie 2). Wprawdzie pod względem techniki legislacyjnej formuła [art. 31 § 2](#) zdanie 2 k.p.a. może nasuwać wątpliwości, niemniej przepis nie może być interpretowany w ten sposób, że zażalenie na wymienione w nim postanowienia służy wyłącznie organizacji społecznej. Ten środek prawny może być wniesiony tak przez stronę postępowania, organizację społeczną, jak i inne uczestniczące w tym postępowaniu podmioty na prawach strony (odmiennie - post. NSA z 7 marca 2006 r., [II GSK 352/05](#), niepubl., zastrzegające to uprawnienie tylko dla organizacji społecznej).

12. Postanowienie w sprawie "inicjatywy procesowej" organizacji społecznej nie ma - wbrew poglądom niektórych przedstawicieli nauki (por. B. Jaworska-Dembska, *Pozycja organizacji społecznych...*, s. 61; L. Żukowski, *Instytucje kontroli rozstrzygnięć...*, s. 44) - charakteru postanowienia opartego na uznaniu administracyjnym. Sformułowanie [art. 31 § 2](#) k.p.a.: "organ (...) postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu (...)" nie pozostawia temu organowi swobody w wyborze rozstrzygnięcia. Postanowienie w tej sprawie, tak pozytywne jak i negatywne (odmowne), ma zatem charakter aktu

związanego.

13. W oparciu o treść [art. 31 § 3](#) podkreślić należy, że momentem uzyskania przez organizację społeczną "praw strony" jest chwila ogłoszenia (w zasadzie doręczenia, wymaganego tu ze względu na istotę aktu) postanowienia o dopuszczeniu organizacji do udziału (uczestnictwa) w postępowaniu. Nie można zatem traktować żądania wszczęcia postępowania czy żądania dopuszczenia do udziału w postępowaniu jako różnych przejawów udziału organizacji społecznej już jako podmiotu na prawach strony (tak B. Jaworska-Dębska, *Znaczenie udziału...*, s. 72; M. Bogusz, *Zaskarżenie decyzji...*, s. 39).

14. Kodeks nie precyzuje pojęcia "praw strony". Brak takiej regulacji mógłby sugerować zrównanie statusu prawnego organizacji społecznej ze statusem strony. Pogląd taki, z dwóch powodów, nie może być jednak zaakceptowany. Po pierwsze, podmiot na prawach strony występuje w sprawie dotyczącej innej osoby, czyli w "cudzej" sprawie. Po wtóre, przepis przyznający organizacji społecznej prawa strony zawarty jest w ustawie procesowej, co zdaje się wskazywać, że tylko uprawnienia procesowe tworzą "prawa strony". W literaturze pojęcie "praw strony" nie nasuwa w zasadzie wątpliwości. Najczęściej przyjmuje się, iż podmioty na prawach strony reprezentują wyłącznie uprawnienia procesowe (zob. J. Jendrośka, *Uczestnicy na prawach strony...*, s. 107; B. Jaworska-Dębska, *Znaczenie udziału...*, s. 72 i n.; A. Bodakowski, *Uwagi w sprawie dopuszczenia...*, s. 21). Brak zgodności uwidacznia się natomiast w odniesieniu do zakresu "praw strony". Sporne jest już w piśmiennictwie zagadnienie, czy w omawianym pojęciu mieszczą się tylko uprawnienia procesowe, czy również obowiązki proceduralnoprawne. Zdaniem Z. Janowicza "uczestniczenie w postępowaniu na prawach strony oznacza, że organizacja społeczna korzysta z uprawnień przyznanych stronie, będąc jednocześnie wolną od ciążących na stronie obowiązków" (*Postępowanie administracyjne...*, s. 127). Odmienne stanowisko zajmuje J. Jendrośka, uznając, iż "obowiązki wynikające z k.p.a., a dotyczące zapewnienia prawidłowego udziału w postępowaniu (jak np. obowiązek zgłaszania zmiany pełnomocnictwa, zmiany adresu) dotyczą zarówno stron, jak i organizacji społecznej uczestniczącej w postępowaniu na prawach strony" (*Uczestnicy na prawach strony...*, s. 108). Jeszcze inne stanowisko zajmuje w tej kwestii W. Dawidowicz, zwalniając organizację z obowiązków ciążących na stronie z mocy prawa, przyjmując zaś jej podległość obowiązkom ustanawianym przez organ prowadzący postępowanie (*Zarys procesu administracyjnego...*, s. 33).

15. Różnie określany jest też katalog czynności procesowych, których organizacja społeczna - pomimo posiadania "praw strony" - dokonywać nie może. Wiąże się ten katalog z uprawnieniami opartymi na zasadzie dyspozycyjności stron postępowania (J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 262), z uprawnieniami określanymi mianem osobistych, czyli dotyczących sfery praw osobistych strony, o których decydować może tylko ona sama, albo których ustalenia może tylko ona żądać (B. Jaworska-Dębska, *Znaczenie udziału...*, s. 74), lecz co do poszczególnych uprawnień odnotować można istotne rozbieżności. Wśród uprawnień procesowych "wyłączonych" dla organizacji społecznych wskazać można:

- wyrażenie zgody na kontynuowanie wszczętego z urzędu postępowania administracyjnego na podstawie [art. 61 § 2](#),
- żądanie zawieszenia postępowania administracyjnego na podstawie [art. 98 § 1](#) (zawieszenie fakultatywne),
- żądanie umorzenia postępowania na podstawie [art. 105 § 2](#) (umorzenie fakultatywne),
- prawo zawarcia ugody ([art. 114](#)),
- prawo cofnięcia odwołania wniesionego przez stronę postępowania,
- żądanie wznowienia postępowania w oparciu o podstawę określoną w [art. 145 § 1 pkt 4](#) (strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu).

16. Pozycja organizacji społecznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym może być różnorodna (strona postępowania, podmiot na prawach strony, organ organizacji społecznej jako organ administracji publicznej). Przepis [art. 31 § 5](#) wskazuje natomiast na sytuację, w której organizacja społeczna nie występuje w żadnej z tych ról procesowych, a w szczególności nie jest w konkretnym postępowaniu podmiotem na prawach strony. Jest zaś podmiotem uczestniczącym w określonych czynnościach postępowania ze względu na swoje statutowe zadania. Taka jej rola może wynikać z dwojakiej przyczyny. Po pierwsze, organizacja społeczna nie występowała w ogóle o uzyskanie statusu podmiotu na prawach strony, po wtóre, odmówiono jej takiej pozycji na podstawie ostatecznego postanowienia właściwego organu administracji publicznej. Przepis [art. 31 § 5](#) k.p.a. przyznaje organizacji społecznej konkretne uprawnienie procesowe. Może ona, za zgodą organu administracji publicznej, przedstawić temu organowi swój pogląd w sprawie, wyrażony w

uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego.

Zgoda organu na przedstawienie poglądu przyjmuje postać postanowienia, na które nie służy zażalenie (J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 261). Postanowienie to ma charakter aktu uznaniowego. Przepis nie określa przesłanek jego podejmowania. Choć w literaturze wskazuje się, że uprawnienie organizacji społecznej nie jest ograniczone ani ze względu na jej cele statutowe, ani ze względu na interes społeczny (A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 293), wydaje się, że powinny być to podstawowe kryteria rozstrzygnięcia kwestii wyrażenia zgody.

W sytuacji wyrażenia zgody, organizacja społeczna może przedstawić temu organowi swój pogląd w sprawie. Kodeks wskazuje dwie formy wyrażenia poglądu: uchwała organu statutowego i oświadczenie organu statutowego organizacji społecznej. Pierwszą formę stosuje organ kolegialny. Co do drugiej wydaje się, że może się nią posługiwać tak organ jednoosobowy, jak i kolegialny (por. J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 261; odmiennie A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 294). W ujęciu dowodowym, pogląd organu jest dokumentem, podlegającym zasadzie swobodnej oceny dowodów.

Pogląd na sprawę, wyrażony w oświadczeniu organu statutowego organizacji społecznej w trybie [art. 31 § 5 k.p.a.](#) nie jest równoznaczny z jej udziałem w postępowaniu na prawach strony, jeżeli organizacja społeczna nie zgłosiła żądania dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu administracyjnym (post. NSA z dnia 7 grudnia 1983 r., [II SA 1605/83](#), ONSA 1983, nr 2, poz. 104).

Przedstawienie organowi administracji publicznej swojego poglądu w sprawie nie pozbawia organizacji społecznej uprawnienia do późniejszego wystąpienia z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu w tej sprawie na prawach strony ([art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a.](#)), chyba że uprawnienie to zostało w stosunku do niej wyłączone przepisem szczególnym rangi ustawowej (wyr. NSA z dnia 9 marca 1988 r., [IV SAB 30/87](#), OSP 1989, z. 6, poz. 133).

WZÓR

Wniosek

o dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu

Na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. wnoszę o:

dopuszczenie stowarzyszenia pod nazwą Towarzystwo Miłośników Trójmiejskiego Parku Krajobrazowego do udziału w postępowaniu w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nieruchomości nr ewid. 212/2 położonej w Gdyni przy ul. Leszczynowej.

Uzasadnienie

W dniu 2 listopada 1998 r. w Urzędzie Miasta Gdyni przedstawiciel przedsiębiorstwa Great Meal sp. z o. o. złożył wniosek o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nieruchomości nr ewid. 212/2, położonej w Gdyni przy ul. Leszczynowej, której przedsiębiorstwo to jest użytkownikiem wieczystym. Wnioskodawca zamierza na wskazanym wyżej terenie wybudować megahurtownię artykułów spożywczych.

Z uwagi na fakt, że inwestycja ta ma być wzniesiona na terenie leżącym w obszarze otuliny Trójmiejskiego Parku Krajobrazowego, co naszym zdaniem spowoduje szkodliwe oddziaływanie na przyrodnicze zasoby Parku, walne zebranie członków Towarzystwa podjęło uchwałę o wystąpieniu z wnioskiem do Prezydenta Miasta Gdyni o dopuszczenie do udziału w przedmiotowym postępowaniu na prawach strony.

Podstawowe cele statutowe Towarzystwa, do których należy między innymi współpraca z instytucjami rządowymi i samorządowymi oraz z innymi organizacjami społecznymi w celu ochrony Parku przed szkodliwymi czynnikami zewnętrznymi, a także interes społeczny, bowiem udział w postępowaniu powodowany jest dążeniem do zachowania dobra publicznego, jakim jest Trójmiejski Park Krajobrazowy, w stanie wolnym od negatywnego wpływu industrializacji jego otoczenia, czynią powyższy wniosek uzasadnionym.

Załączniki:

- 1) odpis z rejestru stowarzyszeń
- 2) statut stowarzyszenia
- 3) kserokopia uchwały walnego zebrania
- 4) pełnomocnictwo