Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 15:48:39

Studia Iuridica Lublinensia 20, 2013

Anna Gronkiewicz

Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, ss. 348

W 2012 r., nakładem Wydawnictwa Wolters Kluwer Polska, ukazała się książka autorstwa Anny Gronkiewicz pt. *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Autorka zebrała w niej i rozbudowała wnioski badawcze, jakie prezentowała w czasopismach („Rocznikach Administracji i Prawa Wyższej Szkoły Humanitas", „Zeszytach Naukowych WSH w Piotrkowie Trybunalskim") oraz monografiach i pracach zbiorowych. Recenzowana pozycja jest poprawioną i uzupełnioną wersją jej rozprawy doktorskiej, obronionej w 2010 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Treść opracowania zawiera osiem rozdziałów, wstęp i uwagi końcowe. W rozdziale pierwszym Autorka omówiła – w ujęciu różnych dyscyplin – pojęcie organizacji społecznej, a drugi poświęciła bardzo szczegółowej klasyfikacji organizacji. W kolejnym rozdziale przedstawiła historyczną ewolucję pozycji organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym. Treści rozdziałów od czwartego do siódmego dotyczą różnych pozycji zajmowanych przez organizacje społeczne w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

Ostatni rozdział ma charakter prawnoporównawczy, gdyż Autorka sięgnęła do ustawodawstwa wybranych krajów europejskich, ale nie na przykład do Francji, lecz państw Europy Środkowo-Wschodniej (Słowacja, Bułgaria, Chorwacja), co jest rzadko spotykane, a wzbogaca dotychczasową wiedzę w polskiej literaturze przedmiotu. Autorka uzasadniła wybór krajów postkomunistycznych odmiennym modelem trzeciego sektora od kontynentalnego i anglosaskiego. Można więc powiedzieć, iż w strukturze pracy pierwsze dwa rozdziały mają charakter teoretyczny (definicyjny, wprowadzający, porządkujący), trzeci – historyczny, środkowe

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 15:48:39

– tematyczny, a ostatni – komparatystyczny. Strukturę pracy należy zatem uznać za przemyślaną i uzasadnioną.

Punctum saliens wstępu jest wyjaśnienie pojęcia ogólnego postępowania administracyjnego oraz organizacji pozarządowej. Jest to zabieg metodologicznie prawidłowy, gdyż czytelnik na początku lektury recenzowanej pozycji otrzymuje objaśnienie kluczowych terminów dla treści książki, jak i wymienionych w jej tytule. Autorka zasadnie podkreśliła, iż pojęcie organizacji społecznej, mimo iż jest formalnie zdefiniowane w kodeksie postępowania administracyjnego (k.p.a.), to powoduje problemy w toku stosowania prawa przez organy administracji publicznej. Poza tym zgodzić się trzeba z A. Gronkiewicz, że definicja organizacji społecznej zawarta w k.p.a. jest wadliwa z punktu widzenia logiki. Autorzy kodeksu popełnili bowiem błąd *idem per idem* (tak zdaniem recenzentów, gdyż Autorka podała, iż chodzi o błąd *ignotum per ignotum*, co nie do końca może być ścisłe). Zaakcentowała, iż organizacja społeczna może wystąpić w ogólnym postępowaniu administracyjnym w różnej roli: organu prowadzącego postępowanie administracyjne, strony postępowania administracyjnego, uczestnika na prawach strony lub innego uczestnika postępowania. Dla recenzentów najbardziej interesujący jest pierwszy z wymienionych aspektów – organizacji społecznej jako organu prowadzącego postępowanie administracyjne – dlatego też w recenzji skupiają się szczególnie na tej części rozważań Autorki. W tym fragmencie pracy skupiła się ona ponadto na pozycji procesowej organów samorządu zawodowego, co szczególnie dotyczy samorządów prawniczych.

Zakres tematyczny książki został celowo zawężony do ogólnego postępowania administracyjnego, co recenzenci uważają za zabieg trafny i zgadzają się z Autorką, iż stanowi ono „swoisty wzorzec postępowania" i „wyznacza standardy postępowania w relacjach administracja – jednostka" (ze *Wstępu*).

Autorka umiejętnie porusza się w obszarze procedury administracyjnej. Sięgnęła również do prawa konstytucyjnego, karnego i cywilnego. Istotna jest konstatacja, płynąca z kart książki, że ustawodawca polski powinien zdefiniować pojęcie organizacji społecznej i organizacji pozarządowej w sposób kompleksowy, na potrzeby systemu prawnego, gdyż obecny chaos normatywny nie służy realizacji zasady subsydiarności.

W rozdziale pierwszym Autorka – oprócz zwięzłego (w odczuciu recenzentów zbyt skrótowego) zaprezentowania pojęcia organizacji społecznej na gruncie socjologii, politologii i ekonomii – omówiła pozycję organizacji społecznej w postępowaniu cywilnym i karnym. Interesujące rozważania poczyniła w podrozdziale 2.1. rozdziału pierwszego pt. *Organizacja społeczna w procedurze cywilnej*. Jednak zdaniem recenzentów omawiany podrozdział mógłby ze względu na swój charakter nosić tytuł „Organizacja społeczna w postępowaniu cywilnym". Zgodnie z artykułem ósmym k.p.c. organizacje społeczne działają w postępowa-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 15:48:39

niu dla ochrony praw obywateli. Autorka prawidłowo na tym tle zaprezentowała różnorodny katalog spraw, w których może brać udział organizacja pozarządowa. Ponadto według art. 8 k.p.c. zakres udziału organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym zależy od tego, jakie posiada dana organizacja zadania statutowe. Na podkreślenie – zdaniem recenzentów – zasługuje fakt, że warunkiem *sine qua non* udziału takich organizacji w postępowaniu cywilnym jest to, iż nie mogą one prowadzić działalności gospodarczej, co może nie być w pełni uzasadnione.

Celem udziału organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym jest ochrona praw określonych podmiotów. Działają one w omawianym postępowaniu na rzecz każdej osoby, nie tylko swoich członków. Wyjątek od tej zasady unormowany został w art. 61 § 3 k.p.c., a dotyczy organizacji pozarządowej występującej w sprawach między przedsiębiorcami o roszczenia wynikające z prowadzonej działalności gospodarczej. Zabrakło natomiast w tym rozdziale – w odczuciu recenzentów – pogłębionej refleksji nad racjonalnością zamknięcia dostępu do udziału w postępowaniu cywilnym organizacjom prowadzącym działalność gospodarczą. Zdaniem recenzentów ten zakaz ustawodawczy jest pozbawiony współcześnie racji bytu. Wpis danej organizacji do rejestru przedsiębiorców nie powinien – zwłaszcza w sytuacji, gdy prowadzenie działalności gospodarczej jest zjawiskiem incydentalnym – zamykać organizacjom drogi do wspierania obywateli w postępowaniu cywilnym.

Na uwagę również zasługuje stanowisko Autorki w sprawie przyczyn tak ograniczonego – w porównaniu do potrzeb obywateli – potencjału trzeciego sektora i możliwości usprawnienia postępowania karnego, tj. udziału organizacji w procesie karnym. Instytucja przedstawiciela społecznego k.p.k. jest zakreślona normatywnie za wąsko, a jego uprawnienia nadmiernie są ograniczone, przez co nie jest wykorzystywana. Stąd też koncepcja nowelizacji k.p.k. jest nadal aktualna.

Z pewnym zaskoczeniem, ale też uznaniem odebrali recenzenci zdecydowane zdanie Autorki, która za Grzegorzem Krawcem zakwestionowała koncepcję racjonalnego ustawodawcy. Idea ta niewątpliwie, jak każda teoria w nauce, winna być falsyfikowalna i jednak – w odczuciu recenzentów – często nie wytrzymuje tej próby. Krytycznie natomiast recenzenci zapatrują się na zaproponowaną przez A. Gronkiewicz definicję organizacji społecznej.

Autorka wskazała kilka cech charakterystycznych, jakie według niej powinny cechować organizację społeczną, tj.: 1) funkcjonowanie poza sektorem państwowym i gospodarczym, 2) cel o charakterze społecznym, 3) trwałość celu, 4) charakter dobrowolny organizacji w sensie dobrowolności przynależności członków do organizacji, 5) autonomia organizacyjna. Szczególną wagę przypisała celowi społecznemu, chcąc wyłączyć organizacje, które wprawdzie działają w sposób niekomercyjny, ale nie realizują celów społecznych.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 15:48:39

W definicji A. Gronkiewicz zabrakło elementu formalnego: wymogu rejestracji organizacji społecznej. Na podstawie spostrzeżeń Autorki recenzenci pragną zaproponować następującą definicję organizacji społecznej – jako zarejestrowanej grupy osób fizycznych o dobrowolnym członkostwie i samodzielności organizacyjnej, niebędącej organem administracji publicznej, prowadzącej działalność społecznie użyteczną, realizującej w sposób trwały cel o charakterze publicznym. Naturalnie pozostaje do rozstrzygnięcia problem fundacji, które w ujęciu teoretycznym zaliczane są do organizacji opartych na substracie zakładowym, a nie korporacyjnym. Można również konstruować pojęcie organizacji społecznej na podstawie definicji działalności społecznej, która mogłaby być rozumiana podobnie jak działalność gospodarcza. Cechy obu rodzajów działalności są podobne. W obu przypadkach chodzi przecież o działalność zorganizowaną, ciągłą, a w wypadku organizacji społecznej nienastawionej na zysk, a na realizację celu o charakterze publicznym lub wprost interesu publicznego.

Nie można więc wykluczać z katalogu organizacji społecznych zrzeszeń prowadzących działalność gospodarczą. Aspekt dobrowolności wyłączy zaś z grona organizacji społecznych jednostki samorządu terytorialnego i nieterytorialnego (zawodowego, gospodarczego itp.) – jedną z cech samorządu jest przecież obligatoryjna przynależność.

Nawiązując do rozważań Autorki prezentowanych w drugim rozdziale, recenzenci pragnęliby dodać, iż ich zdaniem, w ujęciu teoretycznym, czym innym są organizacje samorządowe, a czym innym społeczne. Owszem, art. 5 § 3 pkt 5 k.p.a. definiuje organizację społeczną przez wyliczenie, np. jako organizację zawodową, samorządową, spółdzielczą i inną organizację społeczną. Skoro spod reżimu tego przepisu wyłącza się samorząd terytorialny, to trudno znaleźć uzasadnienie dla obejmowania jego treścią samorząd nieterytorialny. Należy również pamiętać, iż pkt 5 § 3 art. 5 k.p.a. nie może być interpretowany w oderwaniu od treści pkt. 3 i 6 omawianego przepisu, jest to *communis opinio* doktryny, jak również praktyki. Według recenzentów przepis ten jest zbyt ogólny i powinien zostać zmieniony, a pojęcie organizacji społecznej należy na gruncie naukowym konstruować w oderwaniu od jego treści. Chyba że słowo „samorządności" będzie się rozumiało nie od strony formalnej, ale jako synonim samodzielności. Wówczas trzeba by jednak zastąpić słowo „samorządowe" wyrazem „samorządne", tak jak w art. 2 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach. Z drugiej strony należy pamiętać, iż o samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

Podsumowując (gdyż temat wykracza poza zakres recenzji): wywody Autorki utwierdzają recenzentów w przekonaniu, że w polskim systemie prawnym konieczna jest jedna definicja legalna organizacji pozarządowej, która zastąpi niejasne sformułowanie z k.p.a. Poza tym obawy recenzentów budzi deprecjonowanie

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 15:48:39

w debacie politycznej i judykaturze organizacji działkowców[1] czy spółdzielni. Zupełnie inaczej – a ich wątek też się pojawia w recenzowanej książce – traktowane są przecież organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi oraz Polski Związek Łowiecki. Recenzenci krytycznie zapatrują się na działalność pierwszych z wymienionych organizacji. W odczuciu recenzentów mogą one w pewnych sytuacjach służyć realizacji partykularnych interesów grup nacisku, zwiększać koszty dystrybucji utworów, zawężać krąg odbiorców, tworzyć zbędną biurokrację oraz ograniczać rozwój kultury.

Autorka zastanawiała się nad statusem fundacji jako organizacji społecznych. Przymiot niezależności, który miałby odróżniać fundacje klasyczne od fundacji prawa publicznego zakładanych przez samorząd terytorialny, oraz korporacyjnych, jest jednak zdaniem recenzentów nieostry i nie daje odpowiedzi na pytanie, czy wszystkie fundacje są organizacjami społecznymi, czy tylko niektóre. Recenzenci stoją na stanowisku, iż pojęcie organizacji społecznej należy rozumieć możliwie szeroko, rozciągając ją na wszystkie rodzaje fundacji. Podobnie wszystkie spółdzielnie powinny być traktowane jako organizacje społeczne. Tym bardziej że konstrukcja przyjęta przez ustawodawcę, jakoby cel gospodarczy spółdzielni – prowadzenie działalności gospodarczej – był celem nadrzędnym nad zaspokajaniem potrzeb społecznych i oświatowo-kulturalnych, jest błędna. Spółdzielnia jest bowiem takim podmiotem, który w pierwszej kolejności służy wsparciu zrzeszonym w nim członków i powinna być swoistą grupą samopomocową, chociaż często niektóre spółdzielnie mogą przypominać spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Warto zadać pytanie, czy nie ma w tym winy rządzących, którzy nie uchwalili do tej pory nowej ustawy o spółdzielniach, odpowiadającej potrzebom środowiska spółdzielczego i postulatom doktryny prawa spółdzielczego.

Za zbyt radykalne uznają recenzenci stanowisko Autorki w przedmiocie spółek kapitałowych *non for profit*, gdyż nie zawsze funkcjonowanie na pograniczu sektorów pierwszego (publicznego), drugiego (biznesowego) i trzeciego (pozarządowego) stanowi czynnik korupcjogenny. Można by powiedzieć, że niemal każda osoba czy jednostka organizacyjna w pewnej mierze działa we wszystkich sektorach naraz. Zacieranie się różnic między nimi stanowi zaś naturalny proces we współczesnym świecie i nie jest to proces naganny.

Jak już wspomniano, recenzentów interesował czwarty rozdział pracy, a dokładniej drugi podrozdział tego rozdziału. Ściśle odnosi się on do tematyki organizacji społecznej jako organu administracji publicznej, prowadzącego ogólne postępowanie administracyjne. Autorka skupiła się w nim na analizie organizacji samorządowych o charakterze zawodowym, czyli wprost samorządu zawodowe-

[1] Zgodnie z postanowieniem SN z dnia 5 lutego 1999 r., III CKN 118798, „Biuletyn Sądu Najwyższego" 1999, nr 6, s. 6, Polski Związek Działkowców nie jest uprawniony do wytaczania powództw na rzecz obywateli.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 15:48:39

go. Omówiła ona kontrowersje, jakie wiążą się ze swobodą zrzeszania się, obligatoryjnym charakterem, publicznoprawnymi kompetencjami tych organizacji, nakładaniem się w przypadku instytucji samorządowych ról organu i strony, brakiem uporządkowania terminologicznego odnośnie do zawodów wolnych, zaufania publicznego, regulowanych itp. Nie sprzyja to z pewnością prawu ani ochronie interesów konsumentów. Najistotniejsza jest konstatacja, iż w sytuacji gdy organy samorządu zawodowego stosują normy prawa administracyjnego w sposób konkretny i zindywidualizowany, mają obowiązek opierać się na przepisach procedury administracyjnej. Recenzenci utożsamiają się z wnioskami Autorki, że postępowania prowadzone przez organy samorządu zawodowego nie są wolne od błędów i dochodzi do „wybiórczego" stosowania przepisów postępowania administracyjnego lub wręcz do ich niestosowania, pomimo iż powinny być one respektowane ze względu na charakter sprawy. Istotne jest, aby interes członka zawodu w trakcie postępowania orzeczniczego – prowadzonego przed organem samorządu zawodowego – był chroniony w ten sam sposób jak w trakcie postępowania przed sądem administracyjnym.

W kolejnych podrozdziałach Autorka zajęła się zagadnieniami dotyczącymi współdziałania organizacji społecznych z organami administracji publicznej w procesie wydawania decyzji administracyjnych, jak również działania organów organizacji społecznych na podstawie porozumienia administracyjnego. Rozdział piąty poświęciła roli organizacji społecznej jako strony postępowania administracyjnego. Istotny jest – zdaniem recenzentów – podrozdział, w którym Autorka omówiła problem istnienia interesu prawnego po stronie organizacji społecznej. Recenzenci odnoszą wrażenie, że obecne rozumienie interesu może prowadzić do ograniczania dostępu organizacji społecznych do prowadzonych postępowań administracyjnych, zwłaszcza jeśli piastun organu administracji publicznej (zwłaszcza samorządowego lub centralnego rządowego) jest osobiście zainteresowany wynikiem postępowania.

Problemem jest to, że oceny dopuszczenia organizacji społecznej jako strony dokonuje się na podstawie nieostrych przesłanek. Z drugiej strony posługiwanie się kryterium interesu publicznego może prowadzić – w określonych sytuacjach – do nadużywania pozycji dominującej na określonym rynku, np. w przypadku przywoływanych już organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi. Warto postawić pytanie, czy w drodze praktyki orzeczniczej i administracyjnej nie dochodzi do dyskryminacji pewnych organizacji społecznych lub ich kategorii, a uprzywilejowywania innych. Autorka zwróciła także uwagę na problemy, jakie w praktyce mogą wystąpić z określeniem osób uprawnionych do reprezentowania organizacji społecznych.

Rozdział szósty omawia organizację społeczną, jako uczestnika na prawach strony. Z punktu widzenia praktyki procesowej bardzo ważne są dla organizacji

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 15:48:39

społecznych: udział w postępowaniu dowodowym oraz prawo przeglądania akt sprawy. W recenzowanej książce zwrócono uwagę na wagę interesu statutowego i społecznego dla dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu w omawianej roli. Autorka nie unika krytyki działań organizacji społecznych i wskazała na przypadki, kiedy dochodzi do konfliktu interesów między stroną postępowania a organizacją. Celnie wskazała, iż interes społeczny nie jest kategorią abstrakcyjną i nie daje organowi administracji publicznej dowolności w jego ocenie, a na organizację społeczną nakłada obowiązek wskazania zasadności swego udziału w konkretnym postępowaniu. Poza tym interes społeczny wskazywany przez organizację nie może stać ponad interesem strony postępowania.

W rozdziale tym Autorka rozważa też temat udziału organizacji w postępowaniu odwoławczym oraz postępowaniach nadzwyczajnych. Przy opisywaniu obowiązku informowania organizacji Autorka podniosła interesujący postulat stworzenia ogólnopolskiej bazy organizacji społecznych, co – biorąc pod uwagę, że nie wszystkie są wpisywane do Krajowego Rejestru Sądowego – być może rzeczywiście ułatwiłoby organom administracji publicznej prowadzenie postępowań administracyjnych. Jednakże mogłoby być zbędnym obciążeniem biurokratycznym i być może prościej i korzystniej dla bezpieczeństwa obrotu prawnego byłoby rozciągnięcie obowiązku rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym na wszystkie organizacje społeczne, a nie tylko na niektóre, jak jest obecnie.

Kolejny rozdział recenzowanej książki odnosi się do organizacji społecznej, jako innego uczestnika postępowania. W tym wypadku nacisk procesowy jest położony na posiadanie interesu faktycznego. Warto podnieść możliwość występowania przedstawicieli organizacji w charakterze biegłych. Dla organizacji korzystne jest też zajmowanie roli „przyjaciela sądu". W opinii przedkładanej organowi organizacja może wskazywać aspekty faktyczne i prawne danej sprawy, ale z zachowaniem reguł neutralności.

Rozważania Autorki na temat ról organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych warto byłoby poprzeć konkretnymi przykładami praktycznymi. Niewątpliwie uatrakcyjniłoby to odbiór książki wśród praktyków prawa.

Jeśli chodzi o uwagi redakcyjne, to zdaniem recenzentów Autorka – przywołując w przypisach hasła z leksykonów – oprócz autora powinna była wskazać także tytuł hasła. Należało też podawać jednolicie w tekście dane cytowanych autorów, czyli albo pełne imię i nazwisko, albo sam inicjał i nazwisko.

Konkludując: uwagi recenzentów odnośnie książki A. Gronkiewicz mają przede wszystkim charakter dyskusyjny. Recenzenci pragną podkreślić znaczący wkład Autorki w opisanie różnorodnych organizacji istniejących w polskim systemie prawnym, a następnie przedstawienie ich roli w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Uwagi Autorki odnoszą się nie tylko do organizacji pozarządowych, ale i samorządu zawodowego, gospodarczego, czy takich instytucji jak

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 15:48:39

Polski Związek Działkowców, Polski Związek Łowiecki, Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie", organizacje kombatanckie. Styl Autorki jest płynny, przystępnie omawia zawiłości polskiego systemu prawnego, odwołując się do obszernej literatury i bogatego orzecznictwa.

W podsumowaniu Autorka zebrała najważniejsze wnioski wynikające z pracy, uwypuklając różnorodne problemy związane z udziałem organizacji społecznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym (np. konfliktu interesów między organizacją a stroną, nadinterpretacji interesu społecznego). Wnikliwa jest diagnoza kondycji III sektora postawiona przez Autorkę odnośnie do niekorzystnych regulacji prawnych, protekcjonalnego stosunku państwa wobec organizacji, braku przejrzystości i profesjonalizmu w ich działaniu. Dlatego też recenzowana pozycja niewątpliwie wzbogaci wiedzę czytelników zainteresowanych prawnym statusem organizacji pozarządowych w Polsce. Wartością dodaną tej pracy jest ukazanie możliwości procesowych, jakie stoją przed tymi organizacjami, co może być przydatną wskazówką dla ich działaczy, w tym szczególnie osób zajmujących się pomocą prawną dla III sektora. Przede wszystkim do nich – według recenzentów – omawiana książka jest adresowana.

Karol Dąbrowski, Tomasz Dąbrowski