

Udział stowarzyszeń zwykłych w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sprawach z zakresu ochrony środowiska — analiza rozbieżności w orzecznictwie

Piotr Korzeniowski

Participation of Unincorporated Associations in Court and Administrative Proceedings in Environmental Protection-related Cases — Analyses of Discrepancies in the Case Law

Abstract: Participation of unincorporated associations in court and administrative proceedings is a tool of public participation which is a part of basic principles of performance of a democratic country and a civil society. By means of abiding by those principles administrative bodies and courts respect the rule of law and it becomes a standard. The rule of public participation can be as well treated as a part of the basic civil rights stipulated in the Constitution. By respecting the right of unincorporated associations to participate in court and administrative proceedings in environmental protection-related cases the goals and functions of environmental protection law can be accomplished.

Keywords: court and administrative proceedings, participation of society, unincorporated associations, case law of administrative courts

* Uniwersytet Łódzki, Sędzia WSA w Warszawie
Pkorzeniowski@wpia.uni.lodz.pl

1. Wprowadzenie

Udział stowarzyszeń zwykłych w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest narzędziem partycypacji publicznej należącej do podstawowych zasad funkcjonowania państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego. Jej przestrzeganie wyznacza standard respektowania przez organy administracji i sądy zasady praworządności. Zasadę partycypacji publicznej można także zaliczyć do podstawowych praw obywatelskich określonych w Konstytucji. Respektowanie prawa udziału stowarzyszeń zwykłych w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sprawach z zakresu ochrony środowiska realizuje także cele i funkcje zasady wyrażonej w art. 74 ust. 4 Konstytucji oraz art. 5 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 środowisko¹. Kształt prawny udziału stowarzyszeń zwykłych w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie jest jeszcze obecnie do końca uformowany, zwłaszcza w niejednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych.

Analizowanie tego zagadnienia stwarza podstawę naukową dla racjonalnej i demokratycznej partycypacji publicznej stowarzyszeń zwykłych. Potrzeba badań w tym zakresie jest w głównej mierze uwarunkowana wieloraką wartością udziału organizacji społecznych w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Praktyka orzecznicza dowodzi, że udział stowarzyszeń zwykłych w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest ważnym czynnikiem kształtowania świadomości ekologicznej społeczeństwa obywatelskiego. Optymalne wykorzystanie tego czynnika zakłada wypracowanie nowych kryteriów udziału stowarzyszeń zwykłych w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Zadanie polega na szerokim opracowaniu statycznych i dynamicznych modeli udziału organizacji społecznych, w których realizuje się zasada partycypacji publicznej. Jako nieodłączny element systemu politycznego organizacje społeczne stają się siłą napędową rozwoju społeczeństwa demokratycznego. Tym samym organizacje społeczne nie tylko wywierają wpływ, ale biorą również udział w rozwiązywaniu problemów związanych z ochroną środowiska.

¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm., (u.u.i.ś.).

Obserwujemy proces stopniowego konkretyzowania i precyzowania uprawnień stowarzyszeń zwykłych w prawie obowiążującym, a także wypracowania w orzecznictwie sensu i racjonalnego sposobu ich rozumienia. Udział stowarzyszeń zwykłych w postępowaniach sądownoadministracyjnych zakładała ich aktywne działanie w rozstrzygnięciu ważnych spraw ochrony środowiska dotyczących społeczności, której interesy reprezentują.

2. Stowarzyszenie zwykłe jako podmiot partycypacji publicznej

Stowarzyszenie zwykłe zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (p.o.s.)², jest uproszczoną formą stowarzyszenia, nieposiadającą osobowości prawnej. Stowarzyszenie to jest organizacją społeczną. Według W. Dawidowicza, pod terminem organizacji społecznej rozumie się „wszystkie jednostki organizacyjne nie stanowiące aparatu państwowego, a więc takie, których powstanie i działalność może być przypisana bezpośrednio nie państwu, lecz pewnej grupie społecznej”³. Zdaniem J. Starościaka, do organizacji społecznych zalicza się „wszystkie organizacje, które nie są prawnie włączone w system organów państwowych i które nie stanowią w jakiegokolwiek bądź formie ich przedłużenia”⁴. W ocenie E. Smoktunowicza, prawodawca najczęściej używa terminu „organizacje społeczne” w znaczeniu szerokim obejmując nim wszystkie rodzaje zrzeszeń⁵.

Zgodnie art. 5 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.)⁶, przez organizacje społeczne rozumie się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony

¹ Tekst jedn.: Dz. U. 2015 r., poz. 1393.

² W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1962, s. 63.

³ J. Starościak, *Problemy współczesnej administracji*, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa 1972, s. 112.

⁴ E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1991, s. 13.

⁵ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.

środowiska (p.o.ś.)⁷, ustawodawca sformułował definicję legalną organizacji ekologicznej. Są to organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona środowiska. Organizacje ekologiczne są szczególnym rodzajem organizacji społecznych, o których mowa w k.p.a. Z samej istoty „organizacji społecznych” wynika, że z założenia są to organizacje nienastawione na zysk, działające w interesie publicznym (nie zaś tylko w interesie swoich członków) i przeznaczające wszelkie swoje dochody na cele statutowe⁸. W literaturze do organizacji ekologicznych zalicza się: 1) stowarzyszenia zarejestrowane i zwykłe; 2) stowarzyszenia działające na podstawie ustaw szczególnych (np. Polski Związek Łowiecki) oraz 3) fundacje pod warunkiem, że ich celem statutowym jest ochrona środowiska. Do organizacji ekologicznych nie zalicza się: 1) jednostek samorządu terytorialnego (w tym związków stowarzyszeń i jednostek pomocniczych samorządu); 2) związków zawodowych; 3) grup nieformalnych (np. komitetów protestacyjnych itp.)⁹.

Co najmniej trzy osoby, pragnące założyć stowarzyszenie zwykłe, uchwalają regulamin działalności, określając w szczególności jego nazwę, cel, teren i środki działania, siedzibę oraz przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie. O utworzeniu stowarzyszenia zwykłego jego założyciele informują na piśmie właściwy, ze względu na przyszłą siedzibę stowarzyszenia, organ nadzorujący, podając dane, o których mowa w art. 40 ust. 2 p.o.s. Według art. 42 ust. 1 p.o.s., stowarzyszenie zwykłe nie może: 1) powoływać terenowych jednostek organizacyjnych; 2) łączyć się w związki stowarzyszeń; 3) zrzekać osób prawnych; 4) prowadzić działalności gospodarczej; 5) przyjmować darowizn, spadków i zapisów oraz otrzymywać dotacji, a także korzystać z ofiarności publicznej. Stowarzyszenie zwykłe uzyskuje środki na swoją działalność ze składek członkowskich (art. 42 ust. 2 p.o.s.). Stowarzyszenie zwykłe jest najprostszym, najmniej sformalizowanym rodzajem stowarzyszeń, który jednak za to odformalizowanie

⁷ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.

⁸ M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchalek, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2014, s. 63.

⁹ *Ibidem*, s. 66.

i liberalizację płaci poważnymi ograniczeniami możliwości działania w porównaniu ze stowarzyszeniami rejestrowymi¹⁰. Zdaniem E. Smoktunowicza, prawodawca najczęściej używa terminu „organizacje społeczne” w znaczeniu szerokim obejmując nim wszystkie rodzaje zrzeszeń. W ochronie środowiska aktywność organizacji społecznych może mieć postać kooperacji z władzami publicznymi. W ocenie A. Wasilewskiego, „współczesna administracja opierać musi swoje działania na pracy zespołów (...), a więc i aktywnie współdziałających podmiotów zarówno w strukturach wewnętrznych aparatu administracyjnego, jak i w otoczeniu – środowisku działania, a więc wśród odbiorców tych działań”¹¹. Można zaobserwować tendencje, które zmierzają do rozszerzenia kręgu podmiotowego oraz służą zaktywizowaniu uczestnictwa społeczeństwa w realizowaniu działań przez organy administracji. Udział stowarzyszeń zwykłych jest zasadą regulującą wieloetapowe postępowanie, w czasie którego przedstawiciele społeczeństwa zrzeszeni w ramach stowarzyszenia zwykłego nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz publicznych, podejmujących rozstrzygnięcia, które posiadają bezpośredni lub pośredni wpływ na własne interesy społeczeństwa¹².

Zasada partycypacji publicznej powinna dawać gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia stowarzyszeniu zwykłemu w postępowaniu administracyjnym lub sądowym¹³. Stosowanie analizowanej zasady ma zatem prowadzić do tego, by zainteresowane danym zagadnieniem podmioty uzyskały możliwość wywierania rzeczywistego wpływu na podejmowane decyzje i rozstrzygnięcia z zakresu ochrony środowiska. Zasada partycypacji obejmuje, oprócz udziału

¹⁰ Ibidem, s. 106.

¹¹ A. Wasilewski, *Zjawisko konsultacji we współczesnej administracji polskiej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982, s. 10.

¹² Zob. szerzej J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, Wydawnictwo Sejmowe, s. 149 i n.

¹³ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, „Instytucje procesowe wyznaczające granice prawa do sądu”, [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz (red.), *Państwo prawa administracja sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr hab. Januszowi Łętowskiemu w 60 rocznicę urodzin*, Wydawnictwo Naukowe „SCHOLAR”, Warszawa 1999, s. 319 i n.

zainteresowanych podmiotów w postępowaniu, również inne formy uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji takie, jak: konsultacje społeczne, referenda lokalne oraz szeroką sferę dostępu do informacji publicznej¹⁴. Szeroko rozumiany proces konsultacji społecznych ma na celu zapewnienie decyzjom organów przedstawicielskich wyrażenie interesów i dążeń określonych grup społecznych bądź całego narodu¹⁵.

3. Rozbieżności w orzecznictwie

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zaprezentowane zostały dwa różne stanowiska dotyczące udziału stowarzyszeń zwykłych w postępowaniu sądowoadministracyjnym¹⁶.

Według pierwszego stanowiska NSA dotyczącego udziału stowarzyszeń zwykłych w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sprawach z zakresu ochrony środowiska, „1. Skoro stowarzyszenie zwykle nie ma osobowości prawnej, to w postępowaniu sądowoadministracyjnym legitymację procesową posiadają wszyscy członkowie tego stowarzyszenia, jako podmioty praw i obowiązków. 2. Właściwym dokumentem, z którego wynikałoby upoważnienie do udzielenia pełnomocnictwa procesowego radcy prawnemu przez stowarzyszenie zwykle, jest dokument podpisany przez wszystkich członków stowarzyszenia. Źródłem takiego upoważnienia nie można natomiast uznać regulaminu, jako dokumentu statuującego li tylko powstanie stowarzyszenia zwykłego”¹⁷. NSA stoi na stanowisku, że stowarzyszenie zwykle nie ma osobowości prawnej. Tworzą je wszyscy członkowie, czyli grupa osób zorganizowana w celu prowadzenia oznaczonej działalności.

¹⁴ J. Jabłoński, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu i Administracji, Warszawa 2002, s. 554.

¹⁵ A. Patrzałek, H. Rot, „Udział obywateli w sprawowaniu władzy za pośrednictwem Sejmu i rad narodowych”, *Acta Universitatis Wroclaviensis*, No 718, Prawo CXX, 1984, s. 173.

¹⁶ W artykule będą analizowane przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.) Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.

¹⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 13 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2525/12, LEX nr 1488169.

Do stowarzyszeń zwykłych nie mają zastosowania m.in. przepisy art. 10 i 11 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, co oznacza, że regulamin stowarzyszenia określa tylko sposób działania grupy osób. Taka grupa osób może mieć wewnętrzną strukturę organizacyjną (art. 2 ust. 2 ustawy o stowarzyszeniach), lecz nie może mieć organów. Zdaniem NSA, stowarzyszenie zwykle musi mieć przedstawiciela reprezentującego ten podmiot (art. 40 ust. 2 p.o.s.), ale przedstawiciel ten nie jest jego organem¹⁸.

Stowarzyszenie zwykle musi mieć przedstawiciela reprezentującego daną organizację (art. 40 ust. 2 ustawy o stowarzyszeniach), ale przedstawiciel ten nie jest jego organem. NSA w uzasadnieniu wyroku z z dnia 13 marca 2014 r., podzielił stanowisko SN, według którego ze względu na nieprzysługiwanie stowarzyszeniom zwykłym osobowości prawnej i niestosowanie do nich przepisów o osobach prawnych, podmiotem praw i obowiązków w stosunkach cywilnoprawnych związanych z działalnością stowarzyszeń zwykłych, nie mogą być same te stowarzyszenia, lecz tylko ich członkowie. Zatem tylko wszyscy członkowie stowarzyszenia zwykłego mogą stać się podmiotami określonych praw i obowiązków w razie dokonania czynności prawnej przez nich wszystkich lub przez ustanowionego przez nich przedstawiciela, działającego w granicach umocowania. „Podobnie w zakresie stosunków cywilnoprawnych wynikających z innych zdarzeń niż czynności prawne wszyscy członkowie stowarzyszenia zwykłego mogą stać się podmiotami określonych praw i obowiązków, jeżeli dane zdarzenie pozostaje w związku z akceptowaną przez wszystkich członków działalnością stowarzyszenia i w odniesieniu do nich wszystkich spełnione są przesłanki odpowiedzialności za skutki tego zdarzenia”¹⁹. W ocenie NSA, skoro stowarzyszenie zwykle nie ma osobowości prawnej to w postępowaniu sądowoadministracyjnym, legitymację procesową posiadają wszyscy członkowie tego stowarzyszenia, jako podmioty praw i obowiązków. Konieczne jest przy tym jednoznaczne zweryfikowanie przez sąd,

¹⁸ Por. wyrok NSA z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. II OSK1308/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

¹⁹ Zob. wyrok SN z dnia 14 grudnia 2012 r., sygn. I CSK 234/12, LEX nr 1307997.

w oparciu o przedłożone dokumenty, że wszystkie osoby podpisane pod skargą były założycielami czy też są członkami stowarzyszenia, uprawnionymi do złożenia skargi.

W orzecznictwie NSA wyrażono także pogląd według którego z treści art. 40 ust. 2 p.o.s. nie wynika, aby przedstawiciel reprezentujący stowarzyszenie mógł zaciągać zobowiązania ze skutkiem dla stowarzyszenia. Jednak skoro stowarzyszenie zwykle stanowi grupa osób, oznacza to, że zaciągać zobowiązania majątkowe mogą członkowie osobiście lub działając przez pełnomocnika na zasadach i w sposób określony w przepisach kodeksu cywilnego o pełnomocnictwie. Właściwym zatem dokumentem, z którego wynikałoby upoważnienie do udzielenia pełnomocnictwa procesowego przez stowarzyszenie zwykle, jest dokument podpisany przez wszystkich członków stowarzyszenia, a nie przez przedstawiciela²⁰.

Zaprezentowane stanowisko NSA chcielibyśmy rozszerzyć o przedstawienie poglądów doktryny powiązanych z treścią cytowanego orzeczenia.

Stowarzyszeniu zwykłemu przysługuje zdolność sądowa jako organizacji społecznej, jednak legitymację procesową, a zatem zdolność do czynności procesowych posiadają jedynie wszyscy członkowie tego stowarzyszenia.

W literaturze wyrażono pogląd według którego „Z chwilą nabycia zdolności sądowej mamy do czynienia z powstaniem, obok już posiadanej podmiotowości ogólnej, podmiotowości procesowej. Zdolność sądowa kreuje nową podmiotowość. Kreuje bowiem podmiot w sensie procesowym, podobnie jak zdolność prawna w sensie ogólnoprawnym. Pojęcie kreowania rozumiane jest jako tworzenie sytuacji, którą można określić jako możliwość bycia podmiotem w ważnym procesie. W tym zakresie niewątpliwie mamy do czynienia z powstaniem, po stronie podmiotu, potencjalnej podmiotowości

²⁰ Zob. m. in.: wyrok NSA z dnia 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 716/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; wyrok NSA z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 311/14, LEX nr 1519366; wyrok NSA z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 236/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; postanowienie NSA z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 310/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; wyrok NSA z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 242/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

procesowej, która, poprzez dokonanie określonej czynności, może zostać zaktualizowana”²¹.

Zdolność sądowa organizacji społecznych, zarówno posiadających osobowość prawną, jak i niemających takiej osobowości, w zakresie ich statutowej działalności, jest także konsekwencją przyznania takim organizacjom w prawie publicznym prawa do udziału w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób.

Ochrona tych interesów jest zatem istotą treści skarg wnoszonych przez stowarzyszenia zwykle w sprawach dotyczących ochrony środowiska. Możemy w związku z tym mówić o związku pomiędzy interesem grupowym organizacji ekologicznych, a interesem społecznym. W literaturze wskazano, że czasem rozstrzygnięcie sprawy ułatwia fakt, że wąski interes grupowy splata się z interesem ogólniejszym. Interesy partykularne i ogólniejsze to nie zawsze pojęcia przeciwstawne²². Interes prawny jest przesłanką szeregu czynności procesowych podejmowanych przez stowarzyszenia zwykle. Potwierdza to znaczenie i rangę samego ogólnego pojęcia interesu w ocenie prawidłowej reprezentacji w sprawach ze skarg wnoszonych przez stowarzyszenia zwykle. Słowo „interes” może być stosowane w odniesieniu do dwóch podstawowych płaszczyzn analizy prawa. Za jego pomocą można tworzyć pojęcia pozwalające ukazać w języku prawniczym stronę przedmiotową i podmiotową wielu sytuacji prawnych²³.

W trafnej ocenie M. Wyrzykowskiego, „interes publiczny (społeczny) nie ma generalnego, wszechobejmującego znaczenia opisowego; jego znaczenie opisowe jest w poważnym stopniu związane z kontekstem społecznym i politycznym. Interes społeczny wymaga ciągłej redefinicji, ciągłej analizy i nieustannie nowego wartościowani, oceniania w nie kończącym się procesie, dokonującym się wieloma kanałami i mechanizmami natury politycznej, organizacyjnej, poprzez strukturę

²¹ P. Kaczmarek, *Zdolność sądowa jako problem teorii prawa*, Wolters Kluwer i Kantor Wydawniczy Zakamycze 2006, s. 18.

²² S. Ehrlich, *Władza i interesy. Studium struktury politycznej kapitalizmu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1967, s. 379.

²³ A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, Wydawnictwo C.H. Beck, s. 16 (zakres stron rozdziału 2: 16-108).

organów państwa, strukturę administracji, niezależne ośrodki opiniotwórcze, wreszcie poprzez judykaturę, zarówno sądów powszechnych, jak i sądów administracyjnych i trybunałów konstytucyjnych²⁴. Redefinicja, ciągła analiza, wartościowanie i ocenianie interesu publicznego (społecznego) jest konsekwencją ewolucji instytucji publicznego prawa podmiotowego zwłaszcza w sprawach dotyczących ochrony środowiska oraz samego prawa do sądu organizacji ekologicznych.

Odmienne (drugie stanowisko) w sprawie udziału stowarzyszeń zwykłych w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sprawach z zakresu ochrony środowiska zajął skład orzekający NSA w wyroku z dnia 29 września 2014 r.²⁵. Sąd uznał, że rozwiązania prawne zawarte w k.p.c. wskazują, że udział stowarzyszenia zwykłego jako strony postępowania cywilnego możliwy jest wówczas, gdy przepis szczególny przyzna stowarzyszeniu zdolność prawną, co w konsekwencji będzie oznaczało posiadanie zdolności sądowej. Udział stowarzyszeń zwykłych w sprawach cywilnych dotyczących innych osób został generalnie wyłączony i ograniczony tylko do określonych kategorii spraw, a ponadto niezbędne jest uzyskanie pisemnej zgody osoby fizycznej, której sprawy te dotyczą. Według NSA, inaczej ta kwestia przedstawia się w sferze prawa publicznego. W obu tych postępowaniach organizacja społeczna może występować w dwóch rolach jako strona i jako uczestnik postępowania. W postępowaniu sądowoadministracyjnym na podstawie art. 25 § 4 p.p.s.a zdolność sądową mają organizacje społeczne, choćby nie posiadały osobowości prawnej, w zakresie ich statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób. Według J.P. Tarno, „Przesłanki posiadania zdolności sądowej przez organizacje społeczne są zróżnicowane w zależności od ich roli procesowej. Każda organizacja społeczna, a więc i niemająca osobowości prawnej, ma zdolność sądową jako strona skarżąca i strona przeciwna skarżącemu. W sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób organizacji społecznej przysługuje zdolność sądowa tylko

²⁴ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 47.

²⁵ Sygn. akt II OSK 1756/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

w zakresie jej statutowej działalności”²⁶. Natomiast zdolności procesowej dotyczy art. 26 § 1 p.p.s.a, który stanowi, że zdolność do czynności w postępowaniu w sprawach sądowoadministracyjnych (zdolność procesowa) mają osoby fizyczne posiadające pełną zdolność do czynności prawnych, osoby prawne oraz organizacje społeczne i jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 25 p.p.s.a. Zgodnie z art. 26 § 1 p.p.s.a., zdolność do czynności w postępowaniu w sprawach sądowoadministracyjnych (zdolność procesowa) mają osoby fizyczne posiadające pełną zdolność do czynności prawnych, osoby prawne oraz organizacje społeczne i jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 25 p.p.s.a. Osoba fizyczna ograniczona w zdolności do czynności prawnych ma zdolność do czynności w postępowaniu w sprawach wynikających z czynności prawnych, których może dokonywać samodzielnie (art. 26 § 2 p.p.s.a.).

W tym miejscu podnieść należy, że literaturze wyrażono pogląd według którego zdolność procesowa jest pochodną zdolności sądowej. W przypadku jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 25 p.p.s.a. (osób prawnych, organizacji społecznych, państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, a także innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej, wyposażonych za to w podmiotowość administracyjnoprawną) posiadanie zdolności sądowej w zasadzie powoduje posiadanie przez nie zdolności procesowej. Jednakże mogą wystąpić konkretne przypadki, gdy posiadanie ogólnej zdolności sądowej przez takie jednostki nie przełoży się na ich zdolność procesową²⁷.

Zdaniem NSA, z art. 25 § 4 p.p.s.a wynika generalna zasada, że stowarzyszenia zwykle (jako jedna z form organizacji społecznych nie posiadających osobowości prawnej) mają zdolność sądową w zakresie ich statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób. Tym samym zdolność sądowa stowarzyszeń zwykłych w postępowaniu

²⁶ J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 5, wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2012, ss. 104-105.

²⁷ M. Niezgódka-Medek, „Komentarz do art. 26 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX, 2013 nr 148304.

sądownoadministracyjnym nie wynika z konkretnego przepisu ustawy, która w określonym rodzaju spraw przyznaje im zdolność prawną, ale wynika ze spełnienia przesłanek określonych w sposób generalny w art. 25 § 4 p.p.s.a., czyli z zakresu statutowej działalności, a nadto sprawa dotyczyć ma interesów prawnych innych osób²⁸. W ocenie NSA, przyznanie zdolności sądowej organizacjom społecznym o których mowa w art. 25 § 4 p.p.s.a. sprawia, że organizacje te mogą zgłosić udział w sprawie sądownoadministracyjnej dotyczącej innej osoby, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej działalności statutowej (art. 33 § 2 p.p.s.a.). NSA podkreślił, że powinność działania w interesie publicznym organizacji społecznej, wynika z samej istoty tej organizacji, natomiast „fakt, że organizacje społeczne nie posiadające osobowości prawnej, w tym stowarzyszenia zwykłe, przystępują do spraw dotyczących interesów prawnych innych osób, ich zdolność sądowa w tych sprawach nie jest połączona z posiadaniem przez nie zdolności prawnej, inaczej niż w sądowym postępowaniu cywilnym. W konkluzji NSA uznał, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym zdolność sądową i zdolność procesową posiada stowarzyszenie zwykłe, a nie członkowie tego stowarzyszenia.

Przedstawiony powyżej pogląd NSA podzielił również WSA w Poznaniu, według którego „skoro skarżące stowarzyszenie, będące organizacją społeczną, które w świetle art. 25 § 2 i 4 p.p.s.a. posiada zdolność sądową i zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach wskazało w regulaminie przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie, to jest to właściwy dokument, z którego wynikałoby upoważnienie dla przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie do udzielenia pełnomocnictwa procesowego adwokatowi jako fachowemu pełnomocnikowi przez stowarzyszenie zwykłe”²⁹.

Wskazać należy, że dominującym poglądem w orzecznictwie NSA jest uznanie, że właściwym dokumentem, z którego wynika upoważnienie do udzielenia pełnomocnictwa

²⁸ Por. S. Ehrlich, „Grupy nacisku”. *W strukturze politycznej kapitalizmu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1962, s. 49 i n.

²⁹ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 457/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

procesowego przez stowarzyszenie zwykle jest dokument podpisany przez wszystkich członków stowarzyszenia, a nie przez przedstawiciela³⁰.

Do stowarzyszeń zwykłych nie stosuje się m.in. art. 10 i art. 11 Prawa o stowarzyszeniach, stowarzyszenie takie nie może mieć organów, jednak posiada wewnętrzną strukturę organizacyjną (art. 2 ust. 2 Prawa o stowarzyszeniach) i musi określać w regulaminie przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie (niebędącego jednak organem). Z braku osobowości prawnej stowarzyszenia zwykłego wynika brak zdolności do czynności prawnych i brak własnego majątku.

Stowarzyszeniom zwykłym przysługuje zdolność sądowa, tj. zdolność do występowania w postępowaniu jako strona, np. w postępowaniu sądowoadministracyjnym – art. 25 § 2 p.p.s.a. Zdolność sądowa organizacji społecznych, zarówno posiadających osobowość prawną, jak i niemających takiej osobowości, w zakresie ich statutowej działalności jest także konsekwencją przyznania takim organizacjom w prawie publicznym prawa do udziału w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób. Sytuacje takie reguluje art. 25 § 4 p.p.s.a.³¹. Przepis ten stanowi, że zdolność sądową mają organizacje społeczne, choćby nie posiadały osobowości prawnej, w zakresie ich statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób. Najczęściej NSA podziela stanowisko Sądu Najwyższego³², według którego ze względu na nieprzysługiwanie stowarzyszeniom zwykłym osobowości prawnej i niestosowanie do nich przepisów o osobach prawnych, podmiotem praw i obowiązków w stosunkach cywilnoprawnych związanych z działalnością stowarzyszeń zwykłych, nie mogą być same te stowarzyszenia, lecz tylko ich członkowie. W konsekwencji tego tylko wszyscy członkowie

³⁰ Wyrok NSA z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 716/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; wyrok NSA z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 311/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; wyrok NSA z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. akt II OSKA 236/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; wyrok NSA z 8 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 242/13

³¹ Wyrok NSA z 20 listopada 2012 r., sygn. II OSK 1308/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

³² Wyrok SN z 14 grudnia 2012 r., sygn. I CSK 234/12 LEX nr 1307997.

stowarzyszenia zwykłego mogą stać się podmiotami określonych praw i obowiązków w razie dokonania czynności prawnej przez nich wszystkich lub przez ustanowionego przez nich przedstawiciela, działającego w granicach umocowania.

Jeżeli zatem stowarzyszenie zwykle nie ma osobowości prawnej, to w postępowaniu sądowoadministracyjnym legitymację procesową posiadają wszyscy członkowie tego stowarzyszenia, jako podmioty praw i obowiązków. Sąd powinien jednoznacznie zweryfikować na podstawie przedłożonych dokumentów, że wszystkie osoby podpisane pod skargą były założycielami czy też są członkami stowarzyszenia, uprawnionymi do złożenia skargi. Legitymacji nie można natomiast wywodzić z regulaminu, jako dokumentu statuującego wyłącznie powstanie stowarzyszenia zwykłego.

Przedstawiony wyżej pogląd potwierdza także orzecznictwo NSA w 2015 r. Zdaniem NSA, „Stowarzyszeniu zwykłemu niewątpliwie przysługuje zdolność sądowa jako organizacji społecznej, jednak legitymację procesową, a zatem zdolność do czynności procesowych posiadają jedynie wszyscy członkowie tego stowarzyszenia. Natomiast przedstawiciel wskazany w regulaminie może reprezentować stowarzyszenie zwykle, jeżeli pozostali członkowie stowarzyszenia upoważnią go do tego w należytej formie prawnej”³³. Można zatem stwierdzić, że w orzecznictwie NSA utrwaliło się stanowisko według, którego stowarzyszeniu zwykłemu przysługuje zdolność sądowa jako organizacji społecznej, jednak legitymację procesową, a zatem zdolność do czynności procesowych posiadają jedynie wszyscy członkowie tego stowarzyszenia. Przedstawiciel wskazany w regulaminie może reprezentować stowarzyszenie zwykle, jeżeli pozostali członkowie stowarzyszenia upoważnią go do tego w należytej formie prawnej.

Przedmiotem naszych rozważań była wykładnia sądowa wykonywana głównie przez sądy administracyjne, przyjmująca za jej podstawę zasadę partycypacji publicznej odnoszącej się do prawidłowej reprezentacji w sprawach skarg wnoszonych przez stowarzyszenia zwykle. Przez wykładnię sądową rozumiemy wykładnię stosowaną przez sądy.

³³ Zob. wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 1444/13, LEX nr 1652901; wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 1518/13, LEX nr 1655908.

Ten rodzaj wykładni zasadniczo nie wiąże innych sądów³⁴. W procesie sądowego stosowania prawa decyzja winna być oparta na określonej podstawie prawnej, a w szczególności na podstawie normatywnej, którą jest stosowana norma prawa materialnego³⁵. Według L. Leszczyńskiego, „Przedmiotem stosowania prawa w typie sądowym są co do zasady sądy działające na gruncie kompetencji szczegółowej, wynikającej z konkretnego przepisu prawnego. Sądowe stosowanie prawa dokonuje się w sytuacji braku stosunku podległości i jakiegokolwiek zależności między sądem (sędzią) a adresatem jego decyzji oraz – warunkach zagwarantowanych konstytucyjnie (art. 173 i 178 ustawy z 2.4.1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej³⁶) – cechy niezależności sądów od innych organów (władz) i (w stosunku do działań sędziów) niezawisłości sędziów”³⁷. Dla wydania decyzji norma ta musi posiadać dostatecznie określone znaczenie. Jeżeli w konkretnej sytuacji sąd ma wątpliwości co do tego znaczenia, to wówczas musi je ustalić dokonując wykładni operatywnej. Stanowi więc ona w wielu sprawach konieczny element stosowania prawa i wywiera ogromny wpływ na treść podejmowanej decyzji”³⁸.

Zaprezentowane w publikacji tezy z orzeczeń sądów stanowią ważny argument z linii orzeczniczej w ramach wykładni sądowej przepisów regulujących prawidłową reprezentację w sprawach ze skarg wnoszonych przez stowarzyszenia zwykle. W literaturze wyrażono pogląd, według którego „Argument z linii orzeczniczej można więc definiować jako dokonywany przez sąd w procesie stosowania prawa zabieg, polegający na przeprowadzeniu pewnej odmiany wykładni,

³⁴ Por. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 43.

³⁵ Zob. J. Śmiałowski, „Teorie dotyczące struktury normy prawnej”, [w:] J. Śmiałowski, W. Lang, A. Delorme, *Z zagadnień nauki o normie prawnej*, Warszawa 1961, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 73 i n.

³⁶ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

³⁷ L. Leszczyński, „§2. Administracyjny typ stosowania prawa. Podstawowe cechy sądowego typu stosowania prawa administracyjnego”, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego, Tom 4 Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, Wydawnictwo C.H. Beck, s. 12.

³⁸ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, PWN, Warszawa 1972, s. 109.

łączącej elementy interpretacji systemowej, funkcjonalnej i historycznej. Jego istotą jest odwołanie się do ustabilizowanego w poprzednich orzeczeniach sądowych wzorca interpretacji określonych przepisów prawa czy wywiedzionej z nich zasady, a jego powołanie w uzasadnieniu ma przekonać do wyrażonego w nim poglądu zarówno uczestników postępowania, jak i skład orzekający wyższej instancji, który ewentualnie będzie kontrolował dany judykat³⁹.

Badając treść cytowanych wyżej orzeczeń NSA wskazać należy, że w zakresie stosunków cywilnoprawnych wynikających z innych zdarzeń niż czynności prawne wszyscy członkowie stowarzyszenia zwykłego mogą stać się podmiotami określonych praw i obowiązków, jeżeli dane zdarzenie pozostaje w związku z akceptowaną przez wszystkich członków działalnością stowarzyszenia i w odniesieniu do nich wszystkich spełnione są przesłanki odpowiedzialności za skutki tego zdarzenia.

Na zachowanie ostrożności w kwalifikowaniu tego rodzaju spraw w doktrynie zwraca uwagę Z. R. Kmieciak, który podnosi, że „Nie jest możliwe stosowanie analogii do rozwiązań przyjętych w cywilistyce, które określają generalnie, w jakich przypadkach osoby ograniczone w zdolności do czynności prawnych mają pełną zdolność procesową, w jakich ograniczoną, a w jakich nie mają jej w ogóle. Normy prawa cywilnego regulują bowiem mniej lub bardziej jednorodne stosunki społeczne (majątkowe i osobiste) równych podmiotów prawa. Stosunki administracyjne charakteryzują się natomiast o wiele większą różnorodnością, a łączy je w zasadzie tylko obecność w charakterze podmiotu stosunku przedstawiciela państwa, wyposażonego w kompetencje władcze, i sfera, w której one powstają – sfera zarządzania państwem”⁴⁰. Pogląd ten zasługuje na aprobatę zwłaszcza w kontekście spraw dotyczących ochrony środowiska, w których skargi wnoszone są przez stowarzyszenia zwykle działające na rzecz ochrony środowiska.

³⁹ Zob. A. Jakubowski, S. Gajewski, *Argument z linii orzeczniczej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2015 r., Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, s. 16.

⁴⁰ Z. R. Kmieciak, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, ss. 49-50.

Pojęcia zdolności sądowej i zdolności proceduralnej są uznawane za kategorie pomocnicze w rozumieniu normatywnym, są pojęciami narzędziami, a zarazem pojęciami wynikającymi z obowiązującego prawa. Mają one charakter konwencyonalny, ich treść ustala się w drodze odpowiedniej wykładni norm proceduralnych. Zgodnie z art. 25 § 1 p.p.s.a. osoba fizyczna i osoba prawna ma zdolność występowania przed sądem administracyjnym jako strona (zdolność sądowa), czyli zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków procesowych w tym postępowaniu⁴¹.

4. Podsumowanie

Podzielamy pogląd wyrażony w orzecznictwie NSA według, którego legitymację procesową posiadają jedynie wszyscy członkowie stowarzyszenia zwykłego. Natomiast przedstawiciel wskazany w regulaminie może reprezentować stowarzyszenie zwykle lecz jedynie wówczas, gdy pozostali członkowie stowarzyszenia upoważnią go do tego w należytej prawnej formie. Właściwym dokumentem, z którego wynikałoby upoważnienie do udzielenia pełnomocnictwa procesowego przez stowarzyszenie zwykle, jest dokument podpisany przez wszystkich członków stowarzyszenia zwykłego. Źródłem takiego upoważnienia nie można natomiast uznać regulaminu, jako dokumentu statuującego tylko powstanie stowarzyszenia zwykłego⁴².

Od zdolności procesowej należy odróżnić zdolność sądową, to jest zdolność do występowania w postępowaniu jako strona. Z treści art. 25 § 2 p.p.s.a. wynika, że ta ostatnia przysługuje stowarzyszeniom zwykłym. Zdolność sądowa organizacji społecznych, zarówno posiadających osobowość prawną, jak i niemających takiej osobowości, w zakresie ich statutowej działalności jest także konsekwencją przyznania takim organizacjom w prawie publicznym prawa do udziału w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób (art. 31 k.p.a.). Do takich sytuacji odnosi się art. 25 § 4 p.p.s.a. Pomimo tego,

⁴¹ Zob. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt I OPS 3/12, LEX nr 1225396.

⁴² Zob. wyrok NSA z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2086/13, LEX nr 1592132.

że stowarzyszeniu zwykłemu niewątpliwie przysługuje zdolność sądowa jako organizacji społecznej, to legitymację procesową, a zatem zdolność do czynności procesowych, w tym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego posiadają jedynie wszyscy członkowie tego stowarzyszenia. Natomiast przedstawiciel wskazany w regulaminie może reprezentować stowarzyszenie zwykłe lecz jedynie wówczas, gdy pozostali członkowie stowarzyszenia upoważnią go do tego w należytej prawnej formie.

Zagadnień celu i funkcji udziału stowarzyszeń zwykłych w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sprawach z zakresu ochrony środowiska nie można analizować w oderwaniu od celu i funkcji działalności stowarzyszeń zwykłych na rzecz ochrony środowiska. Wydaje się niezbędne rozpatrywanie udziału tych podmiotów z punktu widzenia osiągnięcia określonego celu społecznego, a nie w sensie abstrakcyjno-indywidualnym. Udział stowarzyszeń zwykłych w postępowaniu sądowoadministracyjnym należy rozpatrywać jako zespół (zbiór) określonych uprawnień powiązanych ze sobą przedmiotowo i funkcjonalnie z celami ochrony środowiska. Dążyć należy do właściwego ukształtowania konkretnych norm procesowych regulujących kwestię udziału stowarzyszeń zwykłych w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Obowiązujące w tym zakresie przepisy nie mogą być traktowane jako jedyne *remedium* na wszystkie braki regulacji prawnych. Pojawia się także problem nadużycia prawa udziału stowarzyszeń zwykłych w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sprawach z zakresu ochrony środowiska, który dostrzeżono w orzecznictwie sądów administracyjnych, a który wymaga regulacji normatywnej.

Udział stowarzyszeń zwykłych w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sprawach z zakresu ochrony środowiska jest elementem zasady partycypacji publicznej uregulowanej w art. 74 ust. 4 Konstytucji. Zasada ta uregulowana zasadniczo w u.u.i.ś. jest rozwinięciem art. 74 ust. 4. Konstytucji. Zgodnie z normą wynikającą z tego przepisu władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

Partycypacja społeczeństwa reprezentowanego m.in. przez stowarzyszenia zwykłe należy do podstawowych zasad

funkcjonowania państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego. Jej przestrzeganie wyznacza standard respektowania przez organy administracji i sądy zasady praworządności. Zasadę partycypacji publicznej można zaliczyć do podstawowych praw obywatelskich określonych w Konstytucji. Można zaobserwować tendencje, które zmierzają do rozszerzenia kręgu podmiotowego partycypacji publicznej oraz służą zaktywizowaniu uczestnictwa społeczeństwa w realizowaniu zadań administracji w ochronie środowiska.

Partycypacja publiczna jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczeństwa nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz publicznych, podejmujących rozstrzygnięcia, które posiadają bezpośredni lub pośredni wpływ na własne interesy społeczeństwa. Zasada ta powinna stwarzać gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu sądowniczym organizacjom społecznym. Stosowanie analizowanej zasady ma zatem prowadzić do tego, by zainteresowane danym zagadnieniem podmioty uzyskiwały możliwość wywierania wpływu na podejmowane rozstrzygnięcia w sprawach dotyczących ochrony środowiska.

Analizowana w artykule zasada obejmuje, oprócz udziału zainteresowanych podmiotów w postępowaniu sądowniczym, również inne formy uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji przez organy administracji takie, jak: konsultacje społeczne, referenda lokalne oraz szeroką sferę dostępu do informacji w sprawach dotyczących środowiska.

Literatura

- Adamiak Barbara. Borkowski Janusz. 1999. „Instytucje procesowe wyznaczające granice prawa do sądu”. W *Państwo prawa administracja sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr hab. Januszowi Łętowskiemu w 60 rocznicę urodzin. red. Łopatka Adam. Wróbel Andrzej. Kiewlicz Stefan. 307-323. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „SCHOLAR”.*
- Bar Magdalena. Górski Marek. Jendrośka Jerzy. Jerzmański Jan. Pchałek Marcin. 2014. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz.* Warszawa: Wydawnictwo C.H. BECK.
- Borkowski Janusz. 2003. „Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym – cz. II”. *Monitor Prawniczy* 8: 345-353.

- Dawidowicz Waław. 1962. *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*. Warszawa: PWN.
- Duda Andrzej. 2008. *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Ehrlich Stanisław. 1967. *Władza i interesy. Studium struktury politycznej kapitalizmu*. Warszawa: PWN.
- Ehrlich Stanisław. 1962. „Grupy nacisku”. *W strukturze politycznej kapitalizmu*. Warszawa: PWN.
- Jabłoński Jarosław. 2002. *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego*. Warszawa: Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu i Administracji.
- Jakubowski Aleksander. Gajewski Sebastian. 2015. *Argument z linii orzeczniczej w orzecznictwie sądów administracyjnych*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Jaskiernia Jerzy. 1999. *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kaczmarek Przemysław. 2006. *Zdolność sądowa jako problem teorii prawa*. Zakamycze: Wolters Kluwer i Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Kmieciak Zbigniew 2008. *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Leszczyński Leszek. 2012. „2. Administracyjny typ stosowania prawa. Podstawowe cechy sądowego typu stosowania prawa administracyjnego”, [w:] Roman Hauser. Zygmunta Niewiadomski. Andrzej Wróbel. Red. *System prawa administracyjnego. Tom 4. Wykłady w prawie administracyjnym*. 2-53. Warszawa: C.H. Beck.
- Morawski Lech. 2006. *Zasady wykładni prawa*. Toruń: Wydawnictwo „Dom Organizatora”.
- Niezgódka-Medek Małgorzata. 2013. „Komentarz do art. 26 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. *W Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. red. Dauter Bogusław. Gruszczyński Bogusław. Kabat Andrzej. Niezgódka-Medek Małgorzata. 110-114. Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Patrzalek Aleksander. Rot Henryk. 1984. „Udział obywateli w sprawowaniu władzy za pośrednictwem Sejmu i rad narodowych”. *Acta Universitatis Wratislaviensis* 718 (Prawo CXX): 160-195.
- Smoktunowicz Eugeniusz. 1991. *Prawo zrzeszania się w Polsce*. Warszawa: PWN.
- Starościak Jerzy. 1972. *Problemy współczesnej administracji*. Warszawa: Wiedza Powszechna,

- Śmiałowski Jerzy. 1961. „Teorie dotyczące struktury normy prawnej”. [w:] Jerzy Śmiałowski. Wiesław Lang. Andrzej Delorme. *Z zagadnień nauki o normie prawnej*. 73-132. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Tarno Jan Paweł. 2012, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
- Wasilewski Andrzej. 1982. *Zjawisko konsultacji we współczesnej administracji polskiej*. Warszawa: PWN.
- Wróblewski Jerzy. 1972. *Sądowe stosowanie prawa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Wyrzykowski Mirosław 1986. *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.