

UCHWAŁA SKŁADU SIEDMIU SĘDZIÓW NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 12 grudnia 2005 r. **II OPS 4/05**

Przewodniczący: prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego Janusz Trzcinski.

Sędziowie NSA: Barbara Adamiak (sprawozdawca), Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Włodzimierz Ryms (współsprawozdawca i autor uzasadnienia), Maria Rzążewska, Maria Wiśniewska.

Naczelny Sąd Administracyjny z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Marii Teresy Kalocińskiej w sprawie z zażalenia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 grudnia 2004 r. sygn. akt (...) o odmowie dopuszczenia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do udziału w sprawie ze skargi Rahel-Zekarayas B. i Angel-Olowu B. na decyzję Rady do Spraw Uchodźców z dnia 19 marca 2004 r. w przedmiocie odmowy nadania statusu uchodźcy, po rozpoznaniu w dniu 12 grudnia 2005 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej następującego zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, przedstawionego przez skład orzekający Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowieniem z dnia 31 sierpnia 2005 r. w sprawie sygn. akt II OZ 165/05 do rozstrzygnięcia w trybie art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.):

„Czy fundacja, której zakresu statutowej działalności dotyczy sprawa sądowoadministracyjna innej osoby, może zgłosić swój udział w charakterze uczestnika postępowania jako organizacja społeczna w rozumieniu art. 25 § 4 i art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi?”

podjął następującą uchwałę:

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 ze zm.) zgłosić udział w postępowaniu

sądowym w charakterze uczestnika postępowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby.

Z uzasadnienia

W toku rozpoznawania sprawy ze skargi Rahel-Zekarayas B. na decyzję Rady do Spraw Uchodźców z dnia 19 marca 2004 r. o odmowie nadania skarżącej statusu uchodźcy w Polsce i wyrażeniu zgody na pobyt tolerowany udział w postępowaniu sądowym zgłosiła Helsińska Fundacja Praw Człowieka 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 ze zm.).

Zaskarżonym postanowieniem z dnia 8 grudnia 2004 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odmówił dopuszczenia Fundacji do udziału w tej sprawie. Zdaniem Sądu, udział w postępowaniu sądowym w sprawie innej osoby może zgłosić organizacja społeczna, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Organizacją społeczną jest organizacja obywatelska, która ma charakter korporacyjny. Fundacja nie jest organizacją społeczną, ponieważ podstawą jej działania jest majątek przeznaczony na określony cel społeczny. Chociaż stosownie do przepisów [ustawy](#) z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.) fundacje mogą być uznane za organizacje obywatelskie realizujące cele społecznie lub gospodarczo użyteczne, to jednak – w ocenie Sądu – nie są organizacjami społecznymi w rozumieniu art. 25 § 4 i art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz [art. 5 § 2 pkt 5](#) Kodeksu postępowania administracyjnego. Na poparcie takiego stanowiska Sąd przytoczył także orzeczenia NSA, w których również przyjęty został taki pogląd (postanowienie NSA z dnia 6 maja 1998 r. sygn. akt [IV SA 898/96](#), wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2001 r. sygn. akt [II SA 786/00](#)).

W zażaleniu na to postanowienie Fundacja zgłosiła zarzut naruszenia przepisów art. 25 § 4 i art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz [art. 12](#) Konstytucji RP. Zdaniem Fundacji, określenie „organizacja społeczna” powinno być wyjaśnione w zgodzie z [art. 12](#) Konstytucji RP, który gwarantuje wolność organizowania się społeczeństwa w różnych formach, w tym także w formie fundacji. Tak więc krąg podmiotów, które mogą być uznane za organizacje społeczne, określa przepis [art. 12](#) Konstytucji RP. Na szeroki zakres pojęcia „organizacja społeczna” wskazuje także [ustawa](#) z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.), która zbliża znaczenie pojęć „organizacja społeczna” i „organizacja pozarządowa”. Nie ma więc wystarczającego uzasadnienia stanowisko, że organizacjami społecznymi są organizacje typu korporacyjnego.

Rozpoznając zażalenie, skład orzekający na podstawie art. 187 § 1 w związku z art. 197 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów zagadnienie prawne wyrażone w pytaniu: „Czy fundacja, której zakresu statutowej działalności dotyczy sprawa sądowoadministracyjna innej osoby, może zgłosić swój udział w charakterze uczestnika postępowania jako organizacja społeczna w rozumieniu art. 25 § 4 i art. 23 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi?”. Skład orzekający przyjął, że zagadnienie to budzi wątpliwości, ponieważ nie ma legalnej definicji pojęcia „organizacja społeczna”. W dotychczasowym orzecznictwie przeważał pogląd, że fundacja nie jest organizacją społeczną (postanowienie NSA z dnia 12 stycznia 1993 r. sygn. akt [I SA 1762/92](#), ONSA 1993, z. 3, poz. 75). Za odmiennym stanowiskiem może przemawiać [art. 12](#) Konstytucji RP, który wskazuje formy samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego i zalicza do nich *expressis verbis* także fundacje. Za szerokim rozumieniem pojęcia „organizacja społeczna” zdaje się przemawiać także to, że w ustawodawstwie pojęcie „organizacja społeczna” jest zastępowane określeniem „organizacja pozarządowa”. Również względy celowościowe przemawiają za udziałem fundacji w postępowaniu sądowym, ponieważ udział powinien zależeć od celu i zakresu działania organizacji, a nie od prawnej formy jej utworzenia. Zdaniem składu orzekającego, nie budzi wątpliwości, iż rozpoznawana sprawa dotyczy statutowej działalności Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Fundacja ta została dopuszczona do udziału w postępowaniu sądowym w innej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny (postanowienie NSA z dnia 29 czerwca 2005 r. sygn. akt [II FSK 153/05](#)).

Wyjaśniając przedstawione zagadnienie prawne, Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje:

W obowiązującym ustawodawstwie określenie „organizacja społeczna” występuje w przepisach regulujących postępowanie administracyjne i sądowe

(Kodeks postępowania administracyjnego, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania karnego, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), jednakże przepisy te nie wskazują, jakie organizacje są organizacjami społecznymi, ani też nie wyjaśniają, co oznacza określenie „organizacja społeczna” czy też według jakich kryteriów można zakwalifikować organizację do organizacji społecznych.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi w art. 9: „Organizacja społeczna, w zakresie swojej działalności statutowej, może brać udział w postępowaniu w

przypadkach określonych w niniejszej ustawie”. Według [art. 25 § 4](#) tej ustawy: „Zdolność sądową mają ponadto organizacje społeczne, choćby nie posiadały osobowości prawnej, w zakresie ich statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób”. Artykuł 25 § 4 zatem przyznaje organizacjom społecznym zdolność sądową w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, a przepis art. 33 § 2 stanowi o uprawnieniach procesowych w granicach tej zdolności: „Udział w charakterze uczestnika może zgłosić (...) także organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie przysługuje zażalenie”.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przyznając zdolność sądową organizacji społecznej, nie określa zakresu podmiotowego pojęcia „organizacja społeczna”, ponieważ nie definiuje tego pojęcia. O ile przy określeniu zakresu podmiotowego strony skarżącej, gdy organizacja społeczna wnosi skargę, broniąc własnego interesu prawnego, nie ma to znaczenia, ponieważ granice zdolności sądowej określone w art. 25 § 1 (osoba prawna) i w art. 25 § 2 (organizacja społeczna nieposiadająca osobowości prawnej) będą wystarczające, o tyle przy ustalaniu legitymacji organizacji społecznej do wniesienia skargi do sądu w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób (art. 50 § 2 ustawy), jak i dopuszczenia takiej organizacji do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym w tych sprawach (art. 33 § 2), ustalenie zakresu podmiotowego pojęcia „organizacja społeczna” ma zasadnicze znaczenie.

Również w innych przepisach prawa procesowego brak jest ustawowej definicji organizacji społecznej. Kodeks postępowania cywilnego w [art. 8](#) stanowi: „Organizacje społeczne, których zadania statutowe nie polegają na prowadzeniu działalności gospodarczej, mogą w wypadkach przewidzianych w ustawie dla ochrony praw obywatela spowodować wszczęcie postępowania, jak również brać udział w toczącym się postępowaniu”. Według art. 90 Kodeksu postępowania karnego: „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). W zgłoszeniu organizacja społeczna wskazuje przedstawiciela, który ma reprezentować tę organizację, a przedstawiciel przedkłada sądowi pisemne upoważnienie (§ 2). Sąd dopuszcza przedstawiciela organizacji społecznej, jeżeli leży to w interesie wymiaru sprawiedliwości (§ 3)”. W kontekście postępowania administracyjnego w słowniczku w [art. 5 § 2 pkt 5](#) K.p.a. wprowadzie określono, co rozumie się przez organizację

społeczną, ale jest to określenie otwarte, gdyż ustawodawca posłużył się definicją, według której przez organizację społeczną rozumie się „organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne”. Pojęcia „organizacja społeczna” nie definiuje również ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), w której dodano art. 133^a ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 143, poz. 1199). W systemie materialnego prawa administracyjnego brak jest (...) ustawy o organizacjach społecznych. W materialnym prawie administracyjnym zawarte są jedynie ustalenia, które *expressis verbis* stanowią o przyznaniu określonym jednostkom organizacyjnym statusu prawnego organizacji społecznych. Według art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu (Dz. U. Nr 41, poz. 276), „Polski Czerwony Krzyż jest organizacją społeczną działającą na zasadach dobrowolności”. Takie rozwiązanie prawne, które stanowi *expressis verbis* o przyznaniu jednostce organizacyjnej statusu prawnego organizacji społecznej, jest rozwiązaniem wyjątkowym. Z tego względu trudno przyjąć, że ilekroć w przepisach prawa procesowego jest mowa o organizacjach społecznych, należy zakres tego pojęcia odnieść do tych jednostek, którym przepisy prawa powszechnie obowiązującego *expressis verbis* przyznały taki status prawny.

W doktrynie prawa administracyjnego i konstytucyjnego nie buduje się pojęcia organizacji społecznych według kryterium przyznania jednostkom organizacyjnym w przepisach prawa *expressis verbis* statusu organizacji społecznej, ale poszukuje się kryteriów materialnych – na przykład kryterium formy organizacyjnej; jako podstawowe kryterium przyjmuje się zrzeszanie się obywateli. W takim też kierunku proponuje się budowanie definicji organizacji społecznych, a zatem odstępuje się od wąskiego znaczenia pojęcia organizacji społecznych na rzecz przyjęcia szerokiego znaczenia, obejmując nim wszelkie rodzaje zrzeszeń (E. Smoktunowicz: Prawo zrzeszania się w Polsce, PWN, Warszawa 1992). Opierając się na tym kryterium, przyjmuje się „termin organizacje społeczne w szerokim znaczeniu, obejmującym wszelkie formy, w których urzeczywistnia się konstytucyjne prawo obywateli do zrzeszania się” (E. Smoktunowicz: Status administracyjnoprawny obywatela [w:] System prawa administracyjnego, Wrocław 1980, t. IV, s. 35). Rozbudowana definicja pojęcia organizacji społecznych, opierająca się na poglądach doktryny, rozwiązaniach prawnych przyjętych w polskim prawie oraz na orzecznictwie sądowym, obejmuje „wszelkie trwałe zrzeszenia osób fizycznych, a także prawnych, tzn. takie grupy tych podmiotów, które związane są wspólnym celem i stałą więzią organizacyjną, niewchodzące w skład aparatu państwowego i niebędące zarazem spółkami prywatnymi” (E. Smoktunowicz: Prawo zrzeszania się w Polsce, R. Michalska-Badziak [w:] Prawo administracyjne. Pojęcia,

instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2000, s. 200). W nieco wcześniejszej literaturze (na tle analizy odpowiednich postanowień [Kodeksu postępowania administracyjnego](#)) formułowany był też pogląd, że organizacją społeczną jest każda jednostka organizacyjna nienależąca do aparatu państwowego (W. Dawidowicz: Ogólne postępowanie administracyjne, Warszawa 1962, s. 65).

Przytoczone poglądy nauki na temat pojęcia organizacji społecznej prowadzą do wniosku, że w budowie tego pojęcia jako podstawowe przyjmuje się kryterium trwałego zrzeszenia określonej grupy społecznej. W tym zakresie nie ma rozbieżności w poglądach doktryny prawa administracyjnego. Do tego podstawowego kryterium dodaje się niekiedy kryteria pomocnicze: 1) dobrowolność członkostwa, 2) szczególne rozwiązania dotyczące struktury organizacyjnej wewnętrznej, tzn. takiej, w której najwyższą pozycję zajmuje ogół członków, wszelkie zaś inne organy są mu bezpośrednio lub pośrednio podporządkowane. W tym miejscu należy poczynić uwagi, że: 1) brak jest legalnej definicji pojęcia „organizacja społeczna”, 2) nauka prawa administracyjnego, typując cechy organizacji społecznej, zakres tego pojęcia ustaliła szeroko, uznając różnorodność form organizacyjnych, jakie może przybrać organizacja społeczna.

Odpowiedzi na pytanie, czy fundacja jest organizacją społeczną, należy poszukiwać w postanowieniach [Konstytucji](#), gdzie pojęcie fundacji występuje obok organizacji (związki zawodowe, stowarzyszenia), które niewątpliwie są organizacjami społecznymi. I mimo że Konstytucja RP nie posługuje się określeniem „organizacja społeczna”, to jednak na gruncie jej przepisów możliwe jest wnioskowanie, że wskazanie w samej [Konstytucji](#) różnych typów organizacji pozwala na przyjęcie wspólnego dla nich określenia i wyznaczenie cech wspólnych, łącznie je charakteryzujących.

Podstawowe znaczenie dla tego rodzaju rozumowania ma przepis [art. 12](#) Konstytucji, zamieszczony w rozdziale „Rzeczpospolita”, określającym ustrój państwa. [Artykuł 12](#) Konstytucji wyraża zasadę udziału obywateli w funkcjonowaniu państwa poprzez tworzenie różnego rodzaju organizacji i struktur, które umożliwiają obywatelom realizację ich interesów oraz wyrażanie opinii. Jest to zasada społeczeństwa obywatelskiego, pozostająca w ścisłym związku z zasadą pomocniczości, o której mowa we wstępie do [Konstytucji](#) (...). W ramach tej zasady społeczeństwo obywatelskie korzysta z wolności tworzenia organizacji i struktur w wybranej przez siebie formie. W [art. 12](#) Konstytucji wymienia się wprost związki zawodowe i organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia, ale także ruchy obywatelskie i inne dobrowolne zrzeszenia oraz fundacje.

Analiza cech poszczególnych organizacji wymienionych w [art. 12](#) Konstytucji prowadzi do następujących wniosków: po pierwsze – Konstytucja zakłada różnorodność form organizacyjnych realizacji prawa do zrzeszania się obywateli, a wyliczenie organizacji w [art. 12](#) Konstytucji nie jest wyczerpujące; po drugie – wszystkie organizacje wymienione w [art. 12](#) Konstytucji mają co najmniej 5 cech wspólnych, które można uznać za minimalny zespół cech charakteryzujących je razem: a) są to organizacje obejmujące wyodrębniony zespół osób, oparte na dobrowolności przynależności do nich; b) do organizacji tych odnosi się właściwy zespół przepisów określających strukturę, zakres praw i obowiązków, stanowiący o ich organizacyjnej odrębności i samodzielności; c) działalność i cele organizacji określone są przede wszystkim statutem i muszą pozostawać w zgodzie z celami państwa; d) organy tych organizacji pochodzą z wyboru tych, którzy te organizacje tworzą; e) organizacje pozostają pod kontrolą lub nadzorem organów władzy publicznej.

Wymienione cechy ma także fundacja. Z tych względów należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że [art. 12](#) Konstytucji RP, wskazując różnego typu organizacje społeczne, zalicza do nich także fundacje. Na takim stanowisku stoją też komentatorzy [art. 12](#) Konstytucji (P. Sarnecki: *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998, s. 29; J. Boć (red.): *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2000, s. 163 i nast.). W każdym razie na gruncie przepisów konstytucyjnych nie ma wystarczających podstaw do twierdzenia, że zasadniczą, konstytutywną cechą organizacji społecznej jest kryterium korporacyjne, rozumiane w ten sposób, że istotą organizacji społecznej jest zrzeszanie się obywateli w formie członkostwa. Łączenie się grup obywateli lub określonych społeczności w celu realizacji ich zamierzeń nie musi być oparte na zasadzie członkostwa. Korporacyjność organizacji zatem nie jest zasadniczym wyróżnikiem organizacji społecznej, rozumianej jako organizacja lub struktura tworzona przez obywateli w celu realizacji ich zamierzeń.

Zrzeszanie się (tworzenie zrzeszeń obywatelskich) nie może być utożsamiane z tworzeniem organizacji opartych na formalnym członkostwie osób tworzących organizacje. Wolność tworzenia organizacji to także wolność wyboru prawnej formy realizacji tej wolności.

Podstawy prawne działania fundacji reguluje [ustawa](#) z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.). Według [art. 1](#) tej ustawy „Fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami”. Zgodnie z jej art. 2 ust. 1: „Fundacje mogą ustanawiać osoby fizyczne niezależnie od ich obywatelstwa i miejsca zamieszkania bądź osoby prawne mające siedziby w Polsce lub za granicą”. W oświadczeniu

woli o ustanowieniu fundacji fundator powinien wskazać cel fundacji oraz składniki majątkowe przeznaczone na jego realizację (art. 3 ust. 2). Składnikami majątkowymi mogą być pieniądze, papiery wartościowe, a także oddane fundacji na własność rzeczy ruchome i nieruchomości (art. 3 ust. 3).

W doktrynie twierdzi się, że określając istotę fundacji, można wskazać, iż polega ona na przeznaczeniu majątku na cele użyteczności publicznej przez utworzenie osobnego podmiotu prawnego. Elementami fundacji są: istnienie majątku przeznaczonego na określone cele, a zwłaszcza cele użyteczności publicznej, trwałe źródła dochodu, posiadanie osobowości prawnej (Z. Leoński: Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2004, s. 84). Tak też przyjmuje określenie istoty fundacji E. Ochendowski: „Fundacja jest instytucją opartą na majątku przeznaczonym przez jej założyciela na określone, niegospodarcze cele, zazwyczaj naukowe, kulturalne, oświatowe bądź dobroczynne” (E. Ochendowski: Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2002, s. 236).

Sposób tworzenia fundacji, cele ich działania, ale także włączanie się obywateli do działalności fundacji, jednoznacznie wskazują, że fundacje mogą być formą samoorganizowania się obywateli w celu realizacji celów społecznych. Nie ma więc argumentów zasadniczej natury, które przemawiałyby przeciwko zaliczeniu fundacji do organizacji społecznych.

Udział organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych i sądowych ma na celu umożliwianie tym organizacjom prezentowania własnego stanowiska w kwestiach, które mają znaczenie dla sposobu załatwienia sprawy. W samym założeniu więc celem udziału organizacji społecznej w postępowaniu jest nie tyle wspieranie strony, której interesu prawnego sprawa dotyczy, co przedstawianie własnego stanowiska w rozpoznawanej sprawie, z wykorzystaniem środków procesowych przysługujących stronie. Taki też jest cel udziału organizacji społecznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym na podstawie art. 25 § 4 i art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Udział fundacji w tym postępowaniu w żadnym stopniu nie podważa tego celu.

W postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 1993 r. sygn. akt [I SA 1762/92](#) (ONSA 1993, z. 3, poz. 75) zostało wyrażone stanowisko, iż fundacja nie jest organizacją społeczną. Jednakże to stanowisko było następstwem odwołania się do obowiązującego wówczas [art. 84](#) przepisów [Konstytucji](#) z 1952 r., utrzymanych w mocy przez ustawę konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. Przepis ten posługiwał się

określeniem „organizacja społeczna” i wiązał je z prawem zrzeszania się obywateli. Stanowisko to więc odnosiło się do innego stanu prawnego.

Ustalenie treści pojęcia „organizacja społeczna” należy zdecydowanie oddzielić od zagadnień prywatyzacji zadań administracji publicznej i roli w tym zakresie organizacji pożytku publicznego. Prywatyzację zadań publicznych łączy się z poszukiwaniem sposobów rozwiązywania problemów wynikających z rozbudowania zadań administracji publicznej, w tym z potrzebą zmniejszenia kosztów wykonywania administracji i zwiększenia jej efektywności, tworzenia alternatywnych sposobów zaspokajania potrzeb społecznych. Zagadnienie prywatyzacji zadań publicznych jest w doktrynie rozważane z punktu widzenia odejścia od tradycyjnego sposobu wykonywania zadań publicznych przez podmioty administracji publicznej (organy administracji rządowej i samorządowej) w formach prawa publicznego (S. Biernat: Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna, Warszawa-Kraków 1994). Przez prywatyzację rozumie się wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej działające w formach prawa publicznego. Pojęciem prywatyzacji są obejmowane różne przypadki zmiany cech podmiotu wykonującego zadania (miejsce podmiotu publicznego zajmuje podmiot niepubliczny), zmiany form wykonywania zadań – z form prawa publicznego (administracyjnego) na formy prawa prywatnego (S. Biernat, tamże). Prywatyzacja zadań administracji publicznej przez powierzenie jej wykonywania podmiotom innym niż władza publiczna, w tym organizacjom społecznym,

osobom fizycznym, osobom prawnym, nie może mieć znaczenia prawnego dla zmiany pojęcia organizacji społecznej. Nie ma żadnych podstaw do zastępowania pojęcia organizacji społecznej przez pojęcie organizacji pozarządowej lub uważania, że są to pojęcia synonimiczne. Przeciwno temu przemawiają wprost rozwiązania przyjęte w [ustawie](#) z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.), która reguluje zasady uzyskania przez organizacje pozarządowe statusu organizacji pożytku publicznego. Pojęcie organizacji pozarządowej obejmuje wszelkie jednostki, które nie są jednostkami sektora finansów publicznych, w tym organizacje społeczne. Stanowi o tym [art. 3 ust. 2](#) ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: „Organizacjami pozarządowymi są, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4”.

Z przytoczonych względów należało dojść do wniosku, że fundacja jako organizacja społeczna może na podstawie art. 33 § 2 w związku z art. 25 § 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zgłosić udział w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika postępowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi podjął uchwałę jak w sentencji.

Zdanie odrębne sędziów NSA Barbary Adamiak i Marii Rzążewskiej do uchwały z dnia 12 grudnia 2005 r. sygn. akt II OPS 4/05

Przedstawione zagadnienie prawne: „Czy fundacja, której zakresu statutowej działalności dotyczy sprawa sądowoadministracyjna innej osoby, może zgłosić swój udział w charakterze uczestnika postępowania jako organizacja społeczna w rozumieniu art. 25 § 4 i art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi?” ma istotne znaczenie prawne. Dotyczy bowiem granic dopuszczalności udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym podmiotów, które nie bronią własnego interesu prawnego. Przyznanie praw strony dopuszczonym do udziału w postępowaniu innym podmiotom ([art. 12](#) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) ma wpływ na pozycję procesową strony postępowania sądowoadministracyjnego, na przykład przez prawo do wnoszenia środków odwoławczych. Wyznaczenie zatem granic podmiotowych udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest istotne dla samej koncepcji sądownictwa administracyjnego jako instytucji prawnej ochrony praw podmiotowych jednostki czy też instytucji ochrony obiektywnego porządku prawnego.

Według [art. 2](#) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadza się dwie podstawowe zasady, które mają zasadnicze znaczenie dla kształtowania relacji pomiędzy jednostką a władzą publiczną, wyposażoną w kompetencje do jednostronnego kształtowania praw i obowiązków jednostki. Pierwszą wartością mającą znaczenie dla kształtowania tej relacji jest prawo do obrony interesu prawnego (obowiązku prawnego) na drodze regulowanej przepisami prawa. Druga zaś wartość to prawo do obrony na drodze sądowej przed niezawisłym sądem. Przyznanie prawa do obrony na drodze postępowania administracyjnego, a następnie postępowania sądowoadministracyjnego, nie stanowi dostatecznej gwarancji prawnej, jeżeli na tej drodze jednostka nie ma prawa do obrony w trybie sprawiedliwej procedury. Prawo do sprawiedliwej procedury jest nie tylko jednym ze

standardów europejskich, ale też należy prawo to wyprowadzić z zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje tak kształtować reguły procesowe, aby nie dawały pierwszeństwa obronie jednego interesu nad drugim, a więc wyższości interesu społecznego nad interesem indywidualnym. Takie rozwiązanie, które przyznawało szczególną ochronę interesu społecznego kosztem interesu indywidualnego, było właściwe dla rozwiązań prawnych państwa socjalistycznego. Wielką zdobyczą w odwróceniu takiej interpretacji rozwiązań prawnych ([art. 7](#) Kodeksu postępowania administracyjnego) było orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, które powróciło do koncepcji pierwszeństwa ochrony interesu indywidualnego.

W rozwiązaniach prawnych przyjętych w okresie państwa socjalistycznego do prawa procesowego wprowadzono instytucje właściwe dla stworzenia szczególnej ochrony interesu społecznego, a zatem również prawo dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym, gdy interes społeczny tego wymagał. Konstrukcję tę utrzymano też w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Wprowadzenie do prawa procesowego instytucji organizacji społecznej było uzasadniane także rolą kontroli społecznej.

Demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej jest obowiązane przyjmować takie koncepcje, które równoważą możliwości prawne ochrony interesu indywidualnego i interesu społecznego, nie dając przewagi ochronie jednego z tych interesów. Szczególnie jest to ważne w postępowaniu sądowoadministracyjnym, gdyż jedną z procesowych zasad jest tu zasada kontradyktoryjności, której istotą jest wyeliminowanie dotychczasowej nierównej pozycji prawnej w obronie interesu indywidualnego i interesu społecznego. Nierównej, ponieważ organ administracji publicznej, wyposażony we władzę jednostronnego kształtowania praw i obowiązków jednostki, z urzędu reprezentuje interes społeczny, co daje w postępowaniu administracyjnym nierówne prawa obrony. Postępowanie sądowoadministracyjne obowiązane jest znosić tę nierównowagę przez zapewnienie równego prawa do obrony. Dla zapewnienia tego równego prawa legitymację dla obrony obiektywnego porządku prawnego przyznano prokuratorowi. W razie naruszenia chronionego przepisami prawa interesu społecznego zapewniona jest możliwość zarówno złożenia skargi, jak i wywodzenia naruszenia tego interesu przez rzecznika ochrony obiektywnego porządku prawnego.

Wprowadzanie do postępowania sądowoadministracyjnego innych podmiotów, które nie zawsze wystąpią w zgodzie z interesem indywidualnym, narusza prawo do sprawiedliwej

procedury sądowej. To dążenie do zapewnienia jednostce prawa do sprawiedliwej procedury, w której reprezentacja jednego z interesów nie otrzymuje większej ochrony prawnej, przemawia przeciwko rozszerzającej wykładni pojęcia organizacji społecznej. Wykładnia funkcjonalna i celowościowa wywodzona z istoty sądownictwa administracyjnego jako instytucji prawnej, której podstawowym celem jest ochrona praw podmiotowych jednostki, powinna być podstawą przy interpretacji przepisów prawa procesowego. Dostrzegając potrzebę powrotu do tych wartości prawa procesowego, zmieniono rozwiązania przyjęte w postępowaniu cywilnym. Według [art. 8](#) Kodeksu postępowania cywilnego „Organizacje społeczne, których zadania statutowe nie polegają na prowadzeniu działalności gospodarczej, mogą w wypadkach przewidzianych w ustawie dla ochrony praw obywatela spowodować wszczęcie postępowania, jak również brać udział w toczącym się postępowaniu”. W postępowaniu karnym również z dużą rozważą uregulowano udział organizacji społecznej. Według [art. 90](#) Kodeksu postępowania karnego „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). W zgłoszeniu organizacja społeczna wskazuje przedstawiciela, który ma reprezentować tę organizację, a przedstawiciel przedkłada sądowi pisemne upoważnienie (§ 2). Sąd dopuszcza przedstawiciela organizacji społecznej, jeżeli leży to w interesie wymiaru sprawiedliwości (§ 3)”. W postępowaniu karnym nie przyznaje się organizacji społecznej praw procesowych strony postępowania, a zwłaszcza nie ma ona prawa do zaskarżania zapadłych orzeczeń (T. Grzegorczyk [w:] T. Grzegorczyk, J. Tylman: Polskie postępowanie karne, Warszawa 2005, s. 352).

Przepisy prawa procesowego, wprowadzając do postępowania sądowoadministracyjnego udział organizacji społecznej, nie definiują tego pojęcia. Według art. 9 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi „Organizacja społeczna, w zakresie swojej działalności statutowej, może brać udział w postępowaniu w przypadkach określonych w niniejszej ustawie”. Według [art. 25 § 4](#) tej ustawy „Zdolność sądową mają ponadto organizacje społeczne, choćby nie posiadały osobowości prawnej, w zakresie ich statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób”. Artykuł 25 § 4 zatem przyznaje organizacjom społecznym zdolność sądową w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, a art. 33 § 2 stanowi o uprawnieniach procesowych w granicach tej zdolności: „Udział w charakterze uczestnika może zgłosić (...) także organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie przysługuje

zażalenie”. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przyznając zdolność sądową organizacji społecznej, nie określa jej zakresu podmiotowego, nie definiując pojęcia organizacji społecznej. O ile przy określaniu zakresu podmiotowego organizacji społecznej jako strony skarżącej, broniącej własnego interesu prawnego, nie ma to znaczenia, ponieważ granice zdolności sądowej określone w art. 25 § 1 (osoba prawna) i w art. 25 § 2 (organizacja społeczna nieposiadająca osobowości prawnej) będą przesądzające, o tyle przy ustalaniu legitymacji organizacji społecznej do wniesienia skargi do sądu w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób (art. 50 § 2 tej ustawy), jak i dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym, ustalenie zakresu podmiotowego pojęcia organizacji społecznej jest zasadnicze.

W związku z tym, że przepisy prawa procesowego nie definiują pojęcia organizacji społecznej, należy wyprowadzić definicję tego pojęcia z rozwiązań prawnych przyjętych w prawie materialnym. W systemie materialnego prawa administracyjnego brak jest ogólnej (...) ustawy o organizacjach społecznych. W tym systemie jednak jest ustawa, która *expressis verbis* stanowi o przyznaniu

(...) statusu prawnego organizacji społecznej: według [art. 1 ust. 1](#) ustawy z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu (Dz. U. Nr 41, poz. 276), „Polski Czerwony Krzyż jest organizacją społeczną działającą na zasadach dobrowolności”.

Takie rozwiązanie prawne, które stanowi *expressis verbis* o przyznaniu jednostce organizacyjnej statusu prawnego organizacji społecznej, jest rozwiązaniem wyjątkowym. Z tego względu trudno przyjąć, że ilekroć w przepisach prawa procesowego jest mowa o organizacjach społecznych, należy zakres tego pojęcia zawęzić do tych jednostek, którym przepisy prawa powszechnie obowiązującego *expressis verbis* przyznały taki status prawny. W doktrynie prawa administracyjnego buduje się pojęcie organizacji społecznych nie według kryterium przyznania jednostkom organizacyjnym w przepisach prawa *expressis verbis* statusu organizacji społecznej, lecz poszukuje się kryteriów materialnych, jak kryterium formy organizacyjnej, przyjmując jako podstawowe kryterium zrzeszanie grup społecznych. W takim właśnie kierunku proponuje się budowanie definicji organizacji społecznych: odstępując od wąskiego znaczenia pojęcia organizacji społecznych na rzecz znaczenia szerokiego, obejmując nim wszelkie rodzaje zrzeszeń (E. Smoktunowicz: Prawo zrzeszania się w Polsce, Warszawa 1992, s. 13). Na podstawie tego kryterium przyjmuje się „termin organizacje społeczne w szerokim znaczeniu obejmującym wszelkie formy, w których urzeczywistnia się konstytucyjne prawo obywateli do zrzeszania się” (E. Smoktunowicz: Status administracyjnoprawny obywatela [w:] System prawa administracyjnego, t. IV, Wrocław 1980, s. 35). Definicja pojęcia organizacji społecznych

rozbudowana na podstawie poglądów doktryny, rozwiązań prawnych przyjętych w polskim prawie oraz orzecznictwa sądowego obejmuje „wszystkie trwałe zrzeszenia osób fizycznych, a także prawnych, tzn. takie grupy tych podmiotów, które związane są wspólnym celem i stałą więzią organizacyjną, niewchodzące w skład aparatu państwowego i niebędące zarazem spółkami prywatnymi” (E. Smoktunowicz: Prawo zrzeszania się w Polsce, Warszawa 1992, s. 15; R. Michalska-Badziak [w:] Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2000, s. 200).

Podstawowym kryterium w budowie pojęcia organizacji społecznych jest kryterium trwałego zrzeszenia się określonej grupy społecznej. W tym zakresie nie ma rozbieżności w poglądach doktryny prawa administracyjnego. Do tego podstawowego kryterium dodaje się kryteria pomocnicze: 1) dobrowolność członkostwa, 2) szczególne rozwiązania dotyczące struktury organizacyjnej wewnętrznej, tzn. takiej, w której najwyższą pozycję zajmuje ogół członków, wszelkie zaś inne organy są mu bezpośrednio lub pośrednio podporządkowane.

Przyjęcie tego podstawowego kryterium znajduje oparcie w przepisach [Konstytucji](#) Rzeczypospolitej Polskiej, a mianowicie w art. 12, który stanowi: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”. Artykuł ten przyznaje prawo do wolności tworzenia i działania jednostek w różnych formach organizacyjnych, wprowadzając rozróżnienie na dwie zasadnicze: formy oparte na regule zrzeszenia się oraz formy fundacji. Z rozwiązań przyjętych w [Konstytucji](#) kryterium trwałego zrzeszenia się spełniają partie polityczne ([art. 11 ust. 1](#) Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”), a także związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników oraz organizacje pracodawców ([art. 59](#) Konstytucji: „Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców”). [Artykuł 58](#) Konstytucji stanowi: „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się (ust. 1). Ustawa określa rodzaje zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeszeniami” (ust. 3). Poza uregulowaniem zrzeszania się w partie polityczne, związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników oraz w organizacje pracodawców Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie przesądza form organizacyjnych zrzeszania się, odsyłając tę kwestię do ustawy. Taką formą zrzeszenia się są stowarzyszenia. W myśl [art. 1 ust. 1](#) ustawy

z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.), „Obywatele polscy realizują prawo zrzeszenia się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami [Konstytucji](#) oraz porządkiem prawnym określonym w ustawach”. Formą zrzeszenia się są także spółdzielnie. Według [art. 1 § 1](#) ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 ze zm.), „Spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą”.

Na zasadzie zrzeszenia działają samorządy zawodowe. Na przykład według [art. 3](#) ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 ze zm.), „Samorządy zawodowe architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, zwane dalej «samorządami zawodowymi», tworzą członkowie zrzeszeni w izbach architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów”.

Zasada zrzeszenia jest podstawą działania Polskiego Związku Łowieckiego. W myśl [art. 32 ust. 1](#) ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066), „Polski Związek Łowiecki jest zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych, które prowadzą gospodarkę łowiecką poprzez hodowlę i pozyskiwanie zwierzyny oraz działają na rzecz jej ochrony poprzez regulację liczebności populacji zwierząt łownych”.

Podstawy prawne działania fundacji reguluje [ustawa](#) z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.). Według [art. 1](#) tej ustawy „Fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami”. Zgodnie z jej art. 2 ust. 1 „Fundacje mogą ustanawiać osoby fizyczne niezależnie od ich obywatelstwa i miejsca zamieszkania bądź osoby prawne mające siedziby w Polsce lub za granicą”. Artykuł 3 stanowi: „Oświadczenie woli o ustanowieniu fundacji powinno być złożone w formie aktu notarialnego. Zachowania tej formy nie wymaga się, jeżeli ustanowienie fundacji następuje w testamencie (ust. 1). W oświadczeniu woli o ustanowieniu fundacji fundator powinien wskazać cel fundacji oraz składniki majątkowe przeznaczone na jego realizację (ust. 2). Składnikami majątkowymi, o których mowa w ust. 2, mogą być pieniądze, papiery wartościowe, a także oddane fundacji na własność rzeczy ruchome i nieruchomości (ust. 3)”. Przez pojęcie fundacja (od łac. *fundatio*) rozumie się majątek, z którego dochody przeznaczone są, stosownie do woli fundatora, na określony cel (np. dobroczynny, kulturalny). Takie pojęcie fundacji przyjmuje się w języku polskim („Fundacja: 1. zapis, akt

prawny nadania majątku, 2. sam majątek, 3. instytucja, której założyciel przeznaczył majątek na określone cele”; Słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005). W doktrynie podkreśla się, iż określając „istotę fundacji, można wskazać, że polega ona na przeznaczeniu majątku na cele użyteczności publicznej przez utworzenie osobnego podmiotu prawnego. Elementami fundacji są: istnienie majątku przeznaczonego na określone cele, a zwłaszcza cele użyteczności publicznej, trwałe źródła dochodu, posiadanie osobowości prawnej” (Z. Leoński: Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2004, s. 84). Tak też określa istotę fundacji E. Ochendowski: „Fundacja jest instytucją opartą na majątku przeznaczonym przez jej założyciela na określone, niegospodarcze cele, zazwyczaj naukowe, kulturalne, oświatowe bądź dobroczynne” (E. Ochendowski: Prawo administracyjne. Część ogólna. Toruń 2002, s. 236).

W doktrynie zatem za podstawowe kryterium budowy definicji fundacji przyjmuje się majątek. Na podstawowe zasadnicze różnice zwraca się uwagę w doktrynie prawa cywilnego: „Do szczególnie istotnych należy podział osób prawnych na dwa typy ze względu na zorganizowanie zespołu ludzi zainteresowanych w ich funkcjonowaniu. Są to osoby prawne typu korporacyjnego (korporacje, zwane także zrzeszeniami) oraz typu zakładowego (zakłady). (...) Najczęściej wstępujące różnice między tymi typami polegają na tym, że:

- 1) korporacje są zbiorowością osób fizycznych związanych z osobą prawną przez członkostwo i realizujących wspólny im cel, podczas gdy zakłady zaspokajają potrzeby osób fizycznych niebędących ich członkami (tzw. destynatariuszy, jak np. chorzy korzystający ze szpitala lub czytelnicy korzystający z biblioteki);
- 2) skład członków korporacji da się określić liczbowo, podczas gdy krąg osób korzystających z zakładu nie jest określony;
- 3) substratem korporacji są ludzie, substratem zakładu – majątek;
- 4) o celach i działalności korporacji decydują członkowie, cel zaś i kierunek działalności zakładu jest z góry określony przez wolę założyciela, który też określa sposób powoływania organów osoby prawnej.

(...). Fundacje stanowią typowy przykład osoby prawnej typu zakładowego. Do ich istoty należy to, że dla osiągnięcia (lub osiągnięcia) pewnego celu społecznie użytecznego (filantropijnego, kulturalnego, naukowego) zostaje z woli fundatora wyodrębniony określony

majątek (majątek ten może pochodzić ze zbiórki), przy czym realizacja tego celu następuje bądź wprost z tego majątku, bądź z dochodów, jakie ten majątek przynosi (np. z odsetek, jeżeli przeznaczony na cele fundacji majątek stanowi umieszczona w banku suma pieniężna). Do powstania fundacji konieczne jest – poza wydzieleniem majątku i określeniem celu – określenie jej organizacji i przyznanie samodzielności w postaci osobowości prawnej. Od osób prawnych typu korporacyjnego fundacja różni się tym, że substratem podstawowym jest jej majątek, a nie zespół ludzi. Motorem jej działania nie jest – jak w wypadku korporacyjnej osoby prawnej – wola zespołu członkowskiego wyrażona w chwili założenia tej osoby i stale uzupełniana (w postaci uchwał), lecz wola założyciela, a więc zasady z góry przez niego określone w akcie założycielskim. Majątkiem fundacji zarządzają zarządcy powołani przez założyciela, a następnie powoływani w sposób przez niego wskazany. Korporacyjna osoba prawna służy zaspokojeniu interesów przede wszystkim jej członków, natomiast fundacja realizuje potrzeby osób znajdujących się niejako na zewnątrz (stypendystów, osób chorych lub z innej przyczyny potrzebujących pomocy, czytelników założonej biblioteki)” (A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk: Prawo cywilne. Zarys części ogólnej, Warszawa 2001, s. 224 i 225).

Również w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że przy budowie pojęcia fundacji kryterium zasadniczym jest majątek. W postanowieniu z dnia 12 stycznia 1993 r. sygn. akt [I SA 1762/92](#) (ONSA 1993, z. 3, poz. 75) Naczelny Sąd Administracyjny, przeprowadzając wykładnię pojęcia organizacji społecznej, stwierdził: „Wyjaśnienie tego terminu zawarte jest w utrzymanych w mocy przez [Ustawę](#) konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426) przepisach [Konstytucji](#). Z poświęconego tej kwestii art. 84 wynika, że organizacją społeczną jest zrzeszenie (korporacja) obywateli, utworzone w celu zapewnienia im czynnego udziału w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym. W świetle tego przepisu oraz przepisów [ustawy](#) z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203) fundacja nie jest organizacją społeczną. Nie jest bowiem ona korporacją obywateli, ale swoistą «masą majątkową». Fundacja jest osobą prawną, powołaną do życia przez tak zwany akt fundacyjny, którego mocą fundator przeznaczył pewien majątek na oznaczone cele (np. naukowe, kulturalne, charytatywne itp.)”. Takie też stanowisko zostało przyjęte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 1998 r. sygn. akt [IV SA 898/96](#) (niepubl.): „(...) Fundacje zgodnie z [ustawą](#) z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203) należą do organów obywatelskich, których podstawą działania jest majątek przeznaczony na określone cele. W ujęciu tej ustawy fundacja nie jest korporacją i mimo że

celem działania fundacji jest realizacja celów społecznych lub gospodarczo użytecznych, nie są one organizacjami społecznymi w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 K.p.a.”. Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 31 marca 1998 r. sygn. akt [III ZP 44/97](#)(OSNAPiUS 1998, nr 16, poz. 472) uznał, że „Konstytutywnymi elementami fundacji jest majątek, cel oraz osobowość prawna”. Sąd Najwyższy podkreślił też inne różnice między fundacjami a osobami prawnymi typu korporacyjnego: „W przeciwieństwie do osób prawnych typu korporacyjnego, fundacja może dysponować przekazanym jej majątkiem realizując wolę fundatora w sposób wskazany w ustanowionym przez niego statucie”.

Takie stanowisko w wykładni art. 25 § 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi reprezentują autorzy komentarzy: „«Organizacja społeczna» jest zrzeszeniem obywateli, co pozwala wykluczyć z zakresu tego pojęcia takie jednostki organizacyjne, których substratem jest majątek” (T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romanowska: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2005, s. 173). „Tworzenie organizacji społecznych wiąże się z realizacją konstytucyjnej wolności zrzeszania się, znajdującej swój wyraz przede wszystkim w [art. 12](#) ustawy zasadniczej, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Wolność zrzeszania gwarantuje również [art. 58](#) Konstytucji. Należy przy tym zaznaczyć, że fundacje nie stanowią organizacji społecznych, mimo że niekiedy stosuje się do nich niektóre rozwiązania prawne dotyczące takich organizacji, np. podlegają wpisowi do tego rejestru w Krajowym Rejestrze Sądowym, w którym znajdują się stowarzyszenia” (B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Zakamycze 2005, s. 64).

Odmienne stanowisko zajmuje J.P. Tarno, który przyjął, że „Po wejściu [Konstytucji](#) RP przestał być aktualny pogląd, że organizacjami społecznymi nie są fundacje” (J.P. Tarno: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2004, s. 42), nie wywodząc jednak argumentów przemawiających za tą tezą.

W świetle [art. 2](#) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przyjęcie rozszerzającej wykładni pojęcia organizacji społecznej narusza reguły ukształtowania prawa do sądu opartego na zasadzie sprawiedliwej procedury, która zapewnia równe prawo do obrony interesowi indywidualnemu i interesowi społecznemu. Reprezentacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym interesu społecznego przez organ wykonujący administrację publiczną oraz rzecznika interesu publicznego (prokuratora) jest gwarancją wystarczającą. Rozszerzenie reprezentacji interesu publicznego na wszelkie formy organizacji społeczeństwa

narusza równowagę na korzyść interesu społecznego. Takiej rozszerzającej wykładni pojęcia organizacji społecznej nie można wyprowadzić z [art. 12](#) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi o różnych formach organizacji społeczeństwa, wyodrębniając formę korporacyjną i zakładową – fundacje. Powiązania [art. 12](#) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z zasadą pomocniczości nie można łączyć z przyznawaniem praw procesowych innym podmiotom, które w danym procesie nie bronią własnego interesu społecznego. Zasadę pomocniczości należy odnosić do wykonywania administracji publicznej przez inne podmioty niż władze państwa. Takie ujęcie zasady pomocniczości znajduje wyraz w [ustawie](#) z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.). Według jej art. 1 ust. 1 pkt 1 „Ustawa reguluje zasady: 1) prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe i korzystania z tej działalności przez organy administracji publicznej w celu wykonywania zadań publicznych”. Artykuł 3 ust. 1 tej ustawy stanowi: „Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie”. Według [art. 3 ust. 2](#) tej ustawy „Organizacjami pozarządowymi są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia (...)”. Zakres zadań publicznych, które mogą wykonywać organizacje pozarządowe, reguluje ta ustawa w art. 4, a formy współdziałania organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi – w art. 5. Ustawa ta organizacjom pozarządowym nie przyznała praw procesowych w postępowaniu dotyczącym interesów prawnych innych podmiotów, a jej regulacja nie daje podstaw do przyjęcia szerokiego pojęcia organizacji społecznej (...).

Z wywiedzionych wyżej względów na postawione pytanie należało udzielić następującej odpowiedzi: fundacja jest instytucją, która nie spełnia przesłanek konstytucyjnych zaliczenia do organizacji społecznych. Fundacja nie jest uprawniona do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym na podstawie art. 25 § 4 i art. 33 § 2-Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.