

Temporalne granice partycypacji organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym (uwagi na kanwie postanowienia NSA z dnia 30 sierpnia 2022 r., II OZ 440/22)

Postanowienie NSA z dnia 30 sierpnia 2022 r.¹ zasługuje na uwagę m.in. ze względu na to, że odnosi się do zasadniczej dla postępowania administracyjnego problematyki, jaką są temporalne granice jego bytu oraz ukształtowania jego układu podmiotowego. Orzeczenie zostało wydane na kanwie budzącej zainteresowanie opinii publicznej sytuacji, jaka miała miejsce na granicy polsko-białoruskiej, a wiązała się z próbą jej przekroczenia przez uchodźców z Bliskiego Wschodu. Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco: 27 sierpnia 2021 r. pełnomocnik cudzoziemki wniósł do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców podanie, w którym domagał się udzielenia jego mocodawcy ni ochrony międzynarodowej. Postanowieniem z dnia 7 października 2021 r. organ odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego, uzasadniając to koniecznością wnoszenia podania osobiście². Zażaleniem z dnia 19 października 2021 r. cudzoziemka, działając przez swego pełnomocnika, zaskarżyła to postanowienie. Pismem z dnia 26 listopada 2021 r. o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wniosła fundacja. Postanowieniem z dnia 18 stycznia 2022 r. Rada do Spraw Uchodźców utrzymała w mocy postanowienie organu I instancji. Orzeczenie to zostało doręczone pełnomocnikowi cudzoziemki 27 stycznia 2022 r. Fundacji nie doręczono postanowienia, lecz 25 stycznia 2022 r. poinformowano ją, że wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu jest bezprzedmiotowy, żadne bowiem postępowanie w sprawie udzielenia cudzoziemce ochrony międzynarodowej się nie toczy. Pismem z dnia 3 marca 2022 r. fundacja wniosła skargę na postanowienie Rady do Spraw Uchodźców z dnia 18 stycznia 2022 r., którą odrzucił WSA w Warszawie. Skarżąca wniosła zaż-

* Dr Piotr Janiak, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: [0000-0002-6364-2217](https://orcid.org/0000-0002-6364-2217).

¹ II OZ 440/22, LEX nr 3443078.

² Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy pomocowej „Wnioskodawca składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej osobiście”.

lenie, które oddalił NSA. Zdaniem sądu II instancji skarga fundacji podlegała odrzuceniu, aczkolwiek nie z powodu uchybienia terminu (jak twierdził sąd I instancji), lecz z uwagi na brak legitymacji skargowej, fundacja bowiem nie została dopuszczona do udziału w postępowaniu administracyjnym, co stanowi warunek konieczny wniesienia skargi do sądu administracyjnego zgodnie z art. 50 § 1 p.p.s.a.

Ramy opracowania nie pozwalają ani na szerszą prezentację prawnych motywów leżących u podstaw judykatu, ani na ich rzeczową analizę i ocenę, stąd też dalsze rozważania skoncentrowane będą na zasadniczym – w mojej ocenie – wątku, jakim jest możliwość partycypacji organizacji społecznej w postępowaniu zakończonym postanowieniem o odmowie wszczęcia postępowania. W tym zakresie uznaję za trafny przyjęty przez Sąd kierunek rozstrzygnięcia sprawy i nie podzielam krytycznych opinii znamienitych przedstawicieli nauki prawa, którzy z dezaprobatą odnieśli się do jego treści³. Sądzę, że prawo partycypacji organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym może być realizowane dopiero po jego wszczęciu.

Zgodnie z art. 31 § 1 k.p.a. organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: 1) wszczęcia postępowania, 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu. Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie (art. 31 § 2 k.p.a.). Z treści przepisu wynikają dwa uprawnienia organizacji społecznej – możliwość żądania wszczęcia postępowania lub możliwość żądania dopuszczenia do udziału w postępowaniu. Spójnik „lub” (a nie „albo”) w normie art. 31 § 2 k.p.a. zdaje się świadczyć o tym, że organizacja społeczna, występując z żądaniem wszczęcia postępowania, może domagać się jednocześnie w nim udziału. Ograniczenie żądania wyłącznie do inicjacji postępowania, w przypadku jego uwzględnienia, nie zagwarantuje organizacji społecznej pozycji podmiotu na prawach strony⁴.

³ Zob. E. Łętowska, *Spylandum est vs prawo do sądu*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8580687,ewa-letowska-spylandum-est-vs-prawo-do-sadu.html> [dostęp 5.11.2023]; Z. Kmiecik, *Skuteczność prawna nieostatecznego postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego. Zawisłość sprawy jako przesłanka rozpatrzenia wniosku organizacji społecznej o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30.08.2022 r., II OZ 440/22*, PPP 2023, nr 4, s. 103-112; J. Zimmermann, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2022 r., II OZ 440/22*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, nr 4, s. 122.

⁴ Odmienne A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 264.

Odnosząc się do przywołanej regulacji, J. Zimmermann staje na stanowisku, że gdziekolwiek w przepisach k.p.a. jest mowa o „postępowaniu”, „należy przez to rozumieć wszelkie etapy działań organu administracyjnego w danej sprawie – także te, które istnieją przed formalnym jego wszczęciem. Argumentacja, że wszystko to, co robi organ administracji publicznej przed formalnym wszczęciem, nie może być nazwane postępowaniem, po prostu nie istnieje w sensie prawnym, jest fałszywa”⁵. Zdaniem Autora uznanie, że w czasie biegnącym od momentu złożenia wniosku o wszczęcie postępowania do wydania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania toczy się w konkretnym celu postępowanie „wprawdzie nienazwane, wprawdzie dość enigmatyczne i nieuregulowane formalnie” oznacza, że w jego toku organizacja społeczna może domagać się jej dopuszczenia do udziału w tym postępowaniu na prawach strony⁶.

Pogląd ten, w mojej ocenie, nie zasługuje na aprobatę, stawia on bowiem organizacje społeczne w korzystniejszej pozycji procesowej aniżeli strony postępowania (inne niż ta żądająca jego wszczęcia). Prawo partycypacji tychże stron w procesie jest możliwe dopiero po formalnym wszczęciu postępowania, które nie następuje wówczas, gdy organ wydaje postanowienie na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. Wadliwy zdaje się pogląd, że skoro w art. 31 § 1 k.p.a. mowa o „postępowaniu”, to należy obejmować tym terminem także moment poprzedzający jego formalne wszczęcie. Brzmienie przepisu daje podstawy do uznania, że uprawnienia organizacji społecznej do żądania wszczęcia postępowania (§ 1 pkt 1) lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu (§ 1 pkt 2) zależą właśnie od tego, czy postępowanie zostało już wszczęte. Jeśli nie – możliwe jest złożenie wniosku o wszczęcie postępowania (złożenie tego wniosku jest zatem dopuszczalne wyłącznie na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania administracyjnego⁷), jeśli postępowanie już się toczy – aktualizuje się możliwość wystąpienia z żądaniem dopuszczenia do udziału w nim⁸, a precyzyjniej rzecz ujmując – uwzględnienia tego żądania. W tym drugim przypadku przesłanką ku temu jest zawisłość sprawy administracyjnej⁹, która następuje

⁵ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 122.

⁶ *Ibidem*, s. 123.

⁷ P. Gołaszewski, [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2022, s. 70.

⁸ A. Wróbel, [w:] K. Choraży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Kraków 2005, s. 67.

⁹ A. Gronkiewicz, *Kilka uwag na temat udziału organizacji społecznej (pozarządowej) w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego: na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 207.

właśnie z chwilą wszczęcia postępowania administracyjnego¹⁰. Jak wskazuje B. Adamiak: „Granice powstania bytu prawnego postępowania administracyjnego wyznacza wszczęcie postępowania w sprawie (art. 61 § 1 k.p.a.), a jest ono wyznaczone datą wszczęcia postępowania”¹¹.

Kontrowersje w zakresie ustalenia tej daty¹² nie mają znaczenia z punktu widzenia omawianego zagadnienia, niezależnie bowiem od tego, czy uznamy, że wadliwe formalnie podanie lub podanie wniesione do organu niewłaściwego wszczyna postępowanie, czy też nie – nie ulega wątpliwości, że postępowania nie wszczyna taki wniosek o wszczęcie postępowania, który nie zostaje uwzględniony i skutkuje rozstrzygnięciem o odmowie wszczęcia postępowania. Sprzecznym z prawidłami logiki byłby pogląd, że złożenie wniosku w warunkach, o których mowa w art. 61a k.p.a., powodowałoby wszczęcie postępowania, jeśli reakcją na jego wniesienie jest właśnie odmowa wszczęcia postępowania. Z podobnych zresztą względów do momentu przesądzenia, że wszczęcie postępowania jest dopuszczalne, nie można uwzględnić żądania organizacji społecznej, która domaga się prawa partycypacji w nim.

Zdaniem Z. Kmiecika dopóki kwestia niedopuszczalności postępowania nie jest ostatecznie rozstrzygnięta, dopóty obowiązuje domniemanie zawisłości w nim sprawy (*lis pendens*). Prowadzi to Autora do konstatacji, że złożony w tym okresie wniosek organizacji społecznej o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wymaga rozpoznania¹³. W mojej ocenie do momentu, gdy organ nie przesądzi dopuszczalności wszczęcia postępowania, rozpoznanie wniosku, o którym mowa, nie jest dopuszczalne. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a. o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Jak stanowi art. 31 § 4 k.p.a., organ administracji publicznej, wszczynając postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby, zawiadamia o tym organizację społeczną, jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe i gdy przemawia za tym interes społeczny. W myśl art. 183 § 2 k.p.a. organ administracji publicznej zawiadamia prokuratora o wszczęciu postępowania oraz o toczącym się postępowaniu w każdym przypadku, gdy uzna udział prokuratora w postępowaniu za potrzebny.

¹⁰ Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 295.

¹¹ B. Adamiak, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2023 r.*, II OSK 1575/22, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, nr 10, s. 125.

¹² Zob. P. Janiak, *Data wszczęcia administracyjnego postępowania ogólnego na żądanie strony*, PiP 2023, nr 8, s. 44-61.

¹³ Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 105.

Z regulacji tych wynika, że ukształtowanie układu podmiotowego postępowania administracyjnego następuje dopiero po jego wszczęciu – wówczas dopiero organ je prowadzący zawiadamia o jego wszczęciu strony, jak również inne podmioty, które mogą być zainteresowane udziałem w nim. Do momentu przesądzenia dopuszczalności wszczęcia postępowania obowiązuje dwupodmiotowy układ postępowania „przedprocesowego”, którego przedmiotem nie jest autorytatywna konkretyzacja normy administracyjnego prawa materialnego (tak jak w przypadku postępowania administracyjnego), lecz weryfikacja, czy zaistniały podmiotowe i przedmiotowe przesłanki dopuszczalności wszczęcia postępowania administracyjnego. Postępowanie to może zakończyć się albo wszczęciem postępowania administracyjnego, albo odmową jego wszczęcia. W tym drugim przypadku legitymacja do wniesienia zażalenia będzie przysługiwać wyłącznie wnioskodawcy, bowiem to o jego interesie rozstrzyga organ w treści postanowienia. Pogląd ten znajduje akceptację w orzecznictwie. W wyroku z dnia 13 kwietnia 2022 r.¹⁴ NSA stanął na stanowisku, że „w sytuacji wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na wniosek nie dochodzi do wszczęcia postępowania administracyjnego zmierzającego do załatwienia sprawy [...]. Tym samym organ nie ustala kręgu stron w takim postępowaniu, uznając jako jedyną stronę wnioskodawcę. To wnioskodawca nie mogąc doprowadzić do wszczęcia postępowania administracyjnego może tak wydane postanowienie zaskarżyć w oparciu o art. 61a § 2 k.p.a.” Konsekwentnie należy uznać, że tylko jemu przysługuje legitymacja skargowa w odniesieniu do postanowienia wydanego wskutek rozpoznania zażalenia¹⁵.

Pogląd ten nie jest akceptowany bez zastrzeżeń. Wyrokiem z dnia 18 marca 2015 r.¹⁶ NSA oddalił skargę kasacyjną od wyroku sądu I instancji uchylającego postanowienie Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o uchyleniu postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie sprawdzenia zgodności realizacji robót budowlanych dotyczących przebudowy i remontu ogrodzenia posesji z wcześniej dokonanym zgłoszeniem i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Skarżącym był wykonawca robót (inwestor). Sąd uznał, że posiada on interes prawny w kwestionowaniu rozstrzygnięcia z uwagi na fakt, że ustalenie, czy wnioskodawca (właściciel sąsiedniej nieruchomości) posiada przymiot strony postępowania administracyjnego, wymaga uprzedniego ustalenia stanu fak-

¹⁴ III OSK 1012/21, LEX nr 3343671.

¹⁵ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2013 r., IV SA/Wa 2852/12, LEX nr 1676308.

¹⁶ II OSK 1962/13, LEX nr 1775485.

tycznego sprawy, który może przesądzać o uznaniu przymiotu strony wnioskodawcy, ale jedynie w przypadku stwierdzenia, że w wyniku robót budowlanych możliwe jest wskazanie normy prawa materialnego, z której można by wywieść istnienie jego interesu prawnego. Zdaniem Sądu trudno uznać, że tego rodzaju ustalenia miałyby nastąpić bez udziału i bez możliwości wypowiedzenia się inwestora co do materiału dowodowego kształtującego stan faktyczny sprawy.

Stanowisko sądów obu instancji nie zasługuje na aprobatę w zakresie, w jakim uznaje legitymację skargową osoby innej niż wnioskodawca w sytuacji, gdy przedmiotem skargi jest postanowienie w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania. Nie ulega wątpliwości, że jeśli brak interesu prawnego osoby żądającej wszczęcia postępowania nie jest oczywisty (dostrzegalny *prima facie*), nie może prowadzić do wydania rozstrzygnięcia na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. W tej sytuacji organ powinien wszcząć postępowanie i w jego toku zbadać, czy wnioskodawca posiada interes prawny. Co oczywiste, o wszczęciu postępowania należy poinformować wszystkie osoby, którym przysługuje status stron postępowania. Do takiego postępowania może zostać dopuszczona również organizacja społeczna.

Umożliwienie innym podmiotom niż wnioskodawca zaskarżenia postanowienia, o którym mowa (na drodze administracyjnej i sądowej), stanowiłoby ich nieuprawnioną ingerencję w prawa podmiotowe wnioskodawcy. Nie można *a priori* wykluczyć, że adresat postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania nie będzie dłużej zainteresowany inicjacją postępowania, a zatem, że świadomie zrezygnuje z domagania się konkretyzacji normy administracyjnego prawa materialnego. Wniesienie zażalenia/skargi do sądu przez inne podmioty niewiele różniłoby się zatem od żądania wszczęcia postępowania w czyjejś sprawie, na co przepisy nie zezwalają.

Należy zwrócić uwagę, że legitymacja organizacji społecznej do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego ograniczona jest wyłącznie do tych postępowań, które wszczynane są na zasadzie oficjalności (z urzędu). Ustawodawca wyraźnie rozróżnia postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania na żądanie strony (art. 61a § 1 k.p.a.) od postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na żądanie organizacji społecznej (art. 31 § 2 k.p.a.). Abstrahując od możliwości dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej przed podjęciem rozstrzygnięcia na podstawie art. 61a § 1 k.p.a., należy spostrzec, że uprawnienie do wniesienia zażalenia na postanowienie odmawiające organizacji społecznej prawa partycypacji w postępowaniu administracyjnym może wnieść tylko ona sama, co oznacza, że uprawnienie to nie przysługuje stronie postępowania – dotyczy to tak postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, jak i postanowienia o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału

w nim¹⁷. Strona może bowiem skarżyć tylko te postanowienia, które naruszają jej sferę uprawnień procesowych¹⁸. Uznanie, że organizacja społeczna mogłaby kwestionować odmowę wszczęcia postępowania wszczynanego na żądanie strony, a więc że dysponuje legitymacją do wniesienia zażalenia na postanowienia, o którym mowa w art. 61a k.p.a., a jednocześnie strona nie dysponuje legitymacją do zaskarżania obu kategorii postanowień odmownych wydawanych na podstawie art. 31 § 2 k.p.a.¹⁹, wydaje się nie znajdować uzasadnienia. Organizacja społeczna jako podmiot na prawach strony bierze udział w postępowaniu w „cudzej sprawie”, stąd uprzywilejowanie jej względem strony jawi się jako nieuprawnione i prowadziłoby do zaburzenia równowagi pomiędzy „interese społecznym” a „interese jednostki” (zob. art. 7 *in fine* k.p.a.). Warto spostrzec, że przyznanie organizacji społecznej legitymacji do zaskarżania postanowień o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego na żądanie strony skutkowałoby *de facto* przypisaniem jej prawa domagania się wszczęcia wszystkich postępowań niezależnie od reguły wszczęcia postępowania, a więc z zakresie szerszym, niż wynika to z wyrażonej *expressis verbis* woli ustawodawcy, który ogranicza te uprawnienia wyłącznie do postępowań wszczynanych *ex officio*.

Analogicznie wygląda sytuacja ustalenia układu podmiotowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Do momentu pozytywnej weryfikacji przez sąd przesłanek dopuszczalności drogi tego postępowania, jego układ podmiotowy określić można mianem „klasycznego”. Na tym etapie wykluczona jest partycypacja w postępowaniu jego uczestników, w tym organizacji społecznych (zob. art. 33 p.p.s.a.). Jak wskazał NSA w postanowieniu z dnia 14 lutego 2017 r.: „warunkiem merytorycznego rozpoznania sprawy jest skuteczne wszczęcie postępowania są-

¹⁷ Tak także Z. Kmiecik, J. Wegner, [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 265-266; Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie...*, Warszawa 2014, s. 249-251; A. Krawczyk, [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 264; A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *op. cit.*, s. 267-268; A. Nędzarek, [w:] W. Chróścielewski (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Tom II. Część 1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2018, s. 484. Odmienne: G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 365; P. Gołaszewski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 475; T. Woś, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 210; A. Skóra, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-60*, Olsztyn 2020, s. 179.

¹⁸ Z.R. Kmiecik, *Problem zaskarżalności postanowień organów administracji publicznej na drodze administracyjnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, nr 1/2, s. 84.

¹⁹ Co oczywiste, strona nie będzie zainteresowana kwestionowaniem postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na żądanie organizacji społecznej, jako że są to postępowania wszczynane z urzędu, a zatem nakierowane na obciążenie strony obowiązkiem.

dowego. Do tego z kolei niezbędne jest skuteczne wniesienie skargi, tj. takiej, która nie jest obciążona brakami formalnymi i fiskalnymi, ani nie podlega odrzuceniu z innych przyczyn wymienionych w art. 58 § 1 p.p.s.a. W sytuacji, gdy z powodów wyżej wymienionych skarga nie może zainicjować postępowania sądowego, w którym Sąd merytorycznie rozpozna skargę, a więc kiedy skarga podlega odrzuceniu, przyjąć należy, że stosunek procesowy nawiązuje się wyłącznie między skarżącym i organem, którego akt lub czynność jest przedmiotem zaskarżenia, a Sądem. Nie można zatem mówić o powstaniu takiego stosunku w odniesieniu do osoby, o której mowa w art. 33 § 1 p.p.s.a. Osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, nabywa status uczestnika postępowania na prawach strony i związane z tym uprawnienia procesowe (w tym m.in. prawo wnoszenia środków odwoławczych) jedynie wtedy, gdy postępowania to zmierzają będzie do merytorycznego rozpoznania skargi. Odrzucenie skargi jest rozstrzygnięciem formalnym, które w żaden sposób nie wpływa na sytuację prawną osób, które w przypadku jej skutecznego wniesienia byłyby uznane za uczestnika postępowania w myśl art. 33 § 1 p.p.s.a. Są one wprawdzie bezpośrednio zainteresowane rozstrzygnięciem sprawy, jednakże nie można twierdzić, że odrzucenie skargi naruszy interes prawny tych osób²⁰. Choć stanowisko sądu odnosi się do tzw. uczestników obligatoryjnych (art. 33 § 1 p.p.s.a.), a nie do uczestników fakultatywnych, w tym organizacji społecznych (art. 33 § 2 p.p.s.a.), to trudno byłoby uznać, że ci drudzy mogą nabyć prawa procesowe wcześniej.

Wskazane argumenty świadczą o trafności przyjętego przez NSA kierunku rozstrzygnięcia w sprawie, o której mowa na wstępie. Teza ta nie deprecjonuje trafnych spostrzeżeń E. Łętowskiej o niekonstytucyjności i nieproporcjonalności regulacji prawnych ustawy pomocowej²¹, za co trudno jednak obarczać winą organy administracji publicznej stosujące prawo oraz sądy administracyjne. Dopuszczenie możliwości partycypacji w postępowaniu podmiotów innych niż wnioskodawca na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania administracyjnego – wbrew szlachetnym (bez wątplenia) intencjom zwolenników takiej możliwości (w szczególności zważywszy na realia stanu faktycznego sprawy, która były przyczynkiem do formułowania stanowisk w rzeczonym zakresie) – prowadziłoby w szerszej perspektywie do nieuprawnionej ingerencji innych podmiotów w gwarantowane na poziomie Konstytucji RP prawo jednostki do procesu na drodze administracyjnej²².

²⁰ II OZ 103/17, LEX nr 2271904.

²¹ E. Łętowska, *op. cit.*

²² Prawo to wywodzone jest z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).