

Wydział Prawa i Administracji UMCS
Katedra Postępowania Administracyjnego

ZBIGNIEW R. KMIECIK

*Prokurator w postępowaniu administracyjnym
i sądownoadministracyjnym (zagadnienia dyskusyjne)*

Public Prosecutor in Administrative and Judicial Administrative Proceedings

1. Prokurator występujący w postępowaniu administracyjnym w cudzej sprawie (a więc jako obrońca praworządności, a nie swojego własnego interesu prawnego) określany jest powszechnie w piśmiennictwie jako tzw. uczestnik na prawach strony. Określenie to jest nieco mylące, gdyż sugeruje jakoby prawa prokuratora występującego w postępowaniu administracyjnym w cudzej sprawie pokrywały się z prawami stron. W rzeczywistości kwestia przedstawia się niezupełnie tak. Doktryna właściwie zgodnie stoi na stanowisku, że zakres uprawnień prokuratora (podobnie jak innych podmiotów biorących udział w postępowaniu na prawach strony) nie obejmuje tzw. czynności dyspozycyjnych, tj. czynności mających wpływ na byt i bieg postępowania (żądanie zawieszenia postępowania, żądanie umorzenia postępowania, zawarcie ugody ze stroną). W jednym przypadku jednakże prokurator – jak przyjmuje się w literaturze – ma szersze uprawnienia niż strona. Chodzi mianowicie o prawo wglądu do akt sprawy. W myśl art. 74 § 1 k.p.a., przepisu art. 73 (przewidującego obowiązek udostępnienia stronie akt sprawy) nie stosuje się do akt objętych ochroną tajemnicy państwowej, a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy. Ponieważ prokurator, występując w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, nie przestaje być organem kontroli, celowość stosowania wobec niego ograniczeń dotyczących wglądu do akt sprawy budzi wątpliwości. Jak zauważa H. Starczewski: „Prokurator dla należytego wypełniania funkcji kontrolnej musi mieć możliwość zapoznania się z całym materiałem dowodowym. Do zachowania w tajemnicy wszelkich wiadomości objętych tajemnicą państwową i służbową prokurator jest

zobowiązany z racji pełnionego urzędu”.¹ Również W. Dawidowicz stał na stanowisku, że do prokuratora jako rzecznika interesu publicznego nie stosuje się ograniczeń w jawności akt.² Pogląd ten zakwestionował J. Borkowski, argumentując, że dostęp do tajemnicy państwowej i służbowej wymaga uzyskania upoważnienia na mocy przepisów odrębnych.³ Jeżeli prokurator nie posiada takiego upoważnienia, to ograniczenia jawności akt z powodu ochrony tajemnicy państwowej (i służbowej – zdaniem tego autora) będą stosowały się do niego. Autor przyznaje jednak, że pozycja prokuratora w postępowaniu administracyjnym musi być inaczej oceniana niż pozycja strony lub np. organizacji społecznej. Odmienność tej pozycji w przypadku udostępniania akt przejawia się jednak tylko, gdy chodzi o zastosowanie drugiej z przesłanek wyłączenia akt, tj. względu na ważny interes państwowy. Ochrona takiego interesu nie zawsze powinna stanowić barierę dla prokuratora, gdyż mogłoby to utrudnić zrealizowanie celu stawianego przed prokuratorem w art. 182 i art. 183 k.p.a.⁴ Pogląd ten zasługuje na pełną akceptację.

2. Jak wskazuje M. Kotulska, uprawnieniem, z którego prokuratorzy korzystają najczęściej w sprawach administracyjnych, jest wnioskowanie o wszczęcie postępowania administracyjnego.⁵ W doktrynie dominuje stanowisko, zgodnie z którym prawo żądania wszczęcia postępowania w zasadzie nie przysługuje prokuratorowi w przypadkach, gdy w świetle przepisów prawa do wszczęcia postępowania wymagany jest wniosek strony, a więc gdy postępowanie może być uruchomione tylko z jej inicjatywy. Pogląd taki uzasadnia się na ogół twierdzeniem, że w takiej sytuacji nie można mówić o istnieniu stanu sprzecznego z prawem, co stanowi przesłankę skorzystania przez prokuratora z prawa inicjatywy procesowej.⁶ Należy jednak zauważyć, że w drodze wyjątku – ze względu na szczególnie ważny interes strony – organ administracji publicznej może wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony (art. 61 § 2 k.p.a.). W takich wyjątkowych sytuacjach prawo wystąpienia z żądaniem wszczęcia postępowania przyznaje się również prokuratorowi, zastrzegając jednocześnie, że konsekwencje wszczęcia postępowania na żądanie prokuratora ze względu na interes strony muszą być takie same jak w przypadku, gdy organ wszczyna postępowanie

¹ H. Starczewski, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym według Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Seminarium Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 1981, cz. 4, s. 36.

² W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 152.

³ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 374.

⁴ *Ibid.*, s. 379.

⁵ Z tego uprawnienia prokuratorzy korzystają prawie cztery razy częściej niż z prawa do wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej oraz ponad dziesięć razy częściej niż z prawa uczestnictwa w postępowaniu. Zob. M. Kotulska, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2006, nr 7, s. 107–108.

⁶ Tak np. H. Starczewski, J. Świątkiewicz, *Prokuratorowska kontrola przestrzegania prawa w PRL*, Warszawa 1970, s. 215–216.

z takiego powodu z własnej inicjatywy. Organ mógłby zatem kontynuować takie postępowanie i zakończyć je decyzją merytoryczną tylko wtedy, jeśli uzyskałby na to zgodę strony; w przeciwnym razie obowiązany byłby postępowanie umorzyć.⁷ Dopuszczenie takiej możliwości korespondowało z przepisem § 301 ust. 1 niegdyś obowiązującego regulaminu prokuratury⁸, który upoważniał prokuratora do wystąpienia z żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego nie tylko wtedy, gdy beczynność organu narusza interes Rzeczypospolitej Polskiej lub podstawowe prawa obywatela, ale także wówczas, gdy strona z jakichkolwiek powodów nie jest w stanie dochodzić swoich praw. W świetle regulaminu prokuratury z 2007 r.⁹ oraz obecnie obowiązującego regulaminu z 2010 r.¹⁰ pogląd taki nie znajduje już oparcia, gdyż w obu tych regulaminach nie wymienia się już wśród okoliczności uzasadniających inicjatywę procesową prokuratora ani sytuacji, gdy beczynność organu narusza prawa obywatela, ani sytuacji, gdy strona nie jest w stanie dochodzić swoich praw (§ 382 ust. 1).

3. Przedmiotem kontrowersji w doktrynie jest także data wszczęcia postępowania na żądanie prokuratora. Kontrowersje te są skutkiem wątpliwości, czy postępowanie uruchomione wskutek inicjatywy prokuratora (wyrażonej w żądaniu wszczęcia postępowania lub w sprzecznie od decyzji ostatecznej) należy traktować jako postępowanie wszczęte na wniosek, czy też jako postępowanie wszczęte z urzędu. W doktrynie zdania w tej kwestii są podzielone. Zdaniem E. Ochendowskiego, postępowanie administracyjne wszczęte z urzędu to postępowanie wszczęte „przez organ administracyjny bez żądania strony”.¹¹ Z. Janowicz twierdzi natomiast, że „z urzędu, to znaczy z inicjatywy organu”.¹² Przyjmując pierwszą definicję, należałoby uznać, że postępowanie wszczęte na żądanie prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich lub organizacji społecznej jest postępowaniem wszczętym z urzędu; przyjmując drugą – że jest to postępowanie wszczęte na wniosek.

Moim zdaniem żadna z przytoczonych definicji wyrażenia „z urzędu” nie jest trafna. Pierwszą uważam za zbyt szeroką, bo nie każde postępowanie wszczęte bez żądania strony jest postępowaniem wszczętym z urzędu; drugą – za zbyt wąską, bo „z urzędu” to znaczy nie tylko z inicjatywy organu.

⁷ Tak np. J. Antosiewicz, *Prokurator w postępowaniu administracyjnym. Realizacja ochrony interesu społecznego i praw obywateli*, „Problemy Praworządności” 1989, nr 6, s. 5–6; M. Kotulska, *Udział...*, s. 97.

⁸ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 11 kwietnia 1992 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. nr 38, poz. 163 ze zm.).

⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 27 sierpnia 2007 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. nr 169, poz. 1189 ze zm.).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. nr 49, poz. 296).

¹¹ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Toruń 2000, s. 113.

¹² Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987, s. 152.

Wszczęcie postępowania z urzędu oznacza w moim przekonaniu nie tylko wszczęcie postępowania z własnej inicjatywy organu, ale także z inicjatywy osób trzecich (np. wskutek wniesienia skargi powszechnej). Z wpływieniem takiego „żądania” czy „wniosku” prawo nie wiąże bowiem żadnych skutków prawnych w sferze postępowania jurysdykcyjnego.¹³ Może być ono oczywiście impulsem dla wszczęcia postępowania, ale z punktu widzenia procesowego niczym nieróżniącym się od innych informacji czy sygnałów, które organ uzyskuje w związku ze sprawowaniem czynności urzędowych i które mogą skłonić go do wszczęcia postępowania.

Nie można natomiast – moim zdaniem – traktować jako postępowania wszczętego z urzędu postępowania uruchomionego na żądanie prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich czy organizacji społecznej. Żądanie takie nie pochodzi wprawdzie od strony, ale – w odróżnieniu od wniosków składanych przez osoby trzecie – powoduje, że organ obowiązany jest je uwzględnić (gdy pochodzi od prokuratora lub Rzecznika Praw Obywatelskich) albo przynajmniej ustosunkować się do niego w formie rozstrzygnięcia procesowego (gdy pochodzi od organizacji społecznej, składającej je w cudzej sprawie). Wszczęcie postępowania w wyniku takiego żądania nie może być określane jako wszczęcie z urzędu (wbrew brzmieniu art. 31 § 2 i art. 186 k.p.a.), bo takie określenie jest po prostu nieadekwatne do sytuacji, nie oddaje jej istoty. Jak zauważa Z. Janowicz, wszczęcie postępowania na skutek sprzeciwu prokuratora jest typowym działaniem organu na wniosek – na żądanie prokuratora.¹⁴

Taka interpretacja przepisów art. 182 i art. 186 k.p.a., przewidujących inicjatywę prokuratora w uruchomieniu postępowania, a także art. 31 § 2 k.p.a., przewidującego inicjatywę organizacji społecznej, nie pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 61 § 1 k.p.a., przewidującego możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego jedynie na żądanie strony lub z urzędu, gdyż inne są kryteria przyznania inicjatywy procesowej przez art. 61 § 1 k.p.a., a inne – przez wymienione wcześniej przepisy szczególne. Art. 61 § 1 k.p.a. mówi o dwóch sposobach wszczęcia postępowania w zależności od rodzaju (przedmiotu) sprawy, natomiast przesłankami skorzystania przez prokuratora, RPO czy organizację społeczną z inicjatywy procesowej nie jest rodzaj sprawy, tylko jej okoliczności.

Należy wreszcie zwrócić uwagę, że w świetle innych uregulowań kodeksowych zachowanie pewnej konsekwencji wymaga uznania, iż postępowanie wszczęte na żądanie jednego z podmiotów mogących brać udział w postępowaniu na prawach strony jest postępowaniem wszczętym na wniosek. Chodzi przede wszystkim o interpretację rozwiązań prawnych w znacznym stopniu analogicznych, zwłaszcza

¹³ Jeżeli jednak takie żądanie nosi znamiona skargi lub wniosku w rozumieniu przepisów działu VIII k.p.a., to – zgodnie z art. 237 i 238 oraz art. 244 i 245 k.p.a. – organ będzie obowiązany zawiadomić osobę, która je wniosła o sposobie jego załatwienia.

¹⁴ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 482.

dotyczących uruchomienia postępowania odwoławczego. Nauka wyklucza możliwość uruchomienia z urzędu postępowania odwoławczego, mimo że prawo wniesienia odwołania przysługuje (podobnie jak prawo żądania wszczęcia postępowania przed organem I instancji) prokuratorowi i organizacji społecznej. Skoro zatem uruchomienie postępowania odwoławczego wskutek odwołania wniesionego przez prokuratora lub organizację społeczną nie jest traktowane jako uruchomienie postępowania z urzędu, to – konsekwentnie – nie powinno być tak postrzegane wszczęcie z inicjatywy tych podmiotów postępowania przed organem I instancji.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej argumenty, wydaje się, że jako data wszczęcia postępowania uruchomionego z inicjatywy prokuratora powinien być traktowany dzień doręczenia żądania właściwemu organowi administracji.¹⁵

4. Kwestią sporną w literaturze i judykaturze pozostaje dopuszczalność wniesienia przez prokuratora odwołania od decyzji w sytuacji, gdy nie brał on udziału w postępowaniu pierwszoinstancyjnym.

Przeciwko takiej możliwości wypowiada się B. Adamiak, powołując się na literalne brzmienie art. 183 § 1 k.p.a. Zdaniem autorki „z prawa prokuratora do udziału w każdym stadium postępowania nie można wyprowadzić jego legitymacji do wniesienia odwołania, bowiem postępowanie administracyjne w I instancji kończy się doręczeniem (ogłoszeniem) decyzji i w związku z tym nie można przyjąć, że chodzi tu o włączenie się do toczącego się postępowania”.¹⁶ Podzielając ten pogląd, należy podkreślić konieczność odróżniania stanu zawisłości sprawy (który trwa od momentu wszczęcia postępowania przed organem I instancji do chwili wydania decyzji ostatecznej przez organ odwoławczy albo do chwili uostatecznienia się decyzji organu I instancji) od stanu określanego jako „tok postępowania”. Pojęcia te nie są tożsame; mimo istnienia stanu zawisłości sprawy postępowanie może nie być w toku – taka sytuacja ma miejsce właśnie po wydaniu decyzji przez organ I instancji, a przed uzyskaniem przez nią waloru ostateczności. Inny, klasyczny przypadek takiego stanu rzeczy zachodzi w okresie zawieszenia postępowania.

Reprezentant odmiennego stanowiska, W. Czerwiński argumentuje, że skoro strona, która nie brała udziału w postępowaniu pierwszoinstancyjnym może wnieść odwołanie od wydanej w nim decyzji, a kodeks kształtuje udział prokuratora na wzór udziału strony, to odmówienie prokuratorowi prawa wniesienia odwołania

¹⁵ Tak m.in. J. Starościk, [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 294; A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 1039–1040, 1047; postanowienie NSA z 4 maja 1982 r., I SA 72/82, nie publ., podają za A. Wróblem, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 1039. Odmiennie J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 777.

¹⁶ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2003, s. 233.

w sytuacji, gdy uprzednio nie uczestniczył w postępowaniu, nie jest zasadne.¹⁷ Argumentacji tej nie można przyjąć. Należy bowiem zważyć, że kodeks istotnie kształtuje udział prokuratora na wzór udziału strony, ale dopiero wtedy, gdy uzyskuje on status podmiotu na prawach strony. Nie uczestnicząc w postępowaniu, prokurator nie ma takiego statusu. Uzyskuje go poprzez wniesienie żądania wszczęcia postępowania albo poprzez przystąpienie do toczącego się postępowania.

5. Art. 186 k.p.a. stanowi, że „w przypadku wniesienia sprzeciwu przez prokuratora właściwy organ administracji publicznej wszczyna w sprawie postępowanie z urzędu, zawiadamiając o tym strony”. Przepis ten interpretowany jest na ogół tak, że organ administracji nie może odmówić przeprowadzenia stosownego postępowania nadzwyczajnego, gdy prokurator żąda tego w sprzeciwie.¹⁸ Taka interpretacja jest błędna, gdyż prowadzi do wniosku, że organ musi przeprowadzić odpowiednie postępowanie nadzwyczajne nawet wtedy, gdy sprzeciw jest niedopuszczalny.

Należy przyjąć, że z art. 186 k.p.a. wynika jedynie zakaz odrzucenia sprzeciwu z powodów merytorycznych bez uprzedniego przeprowadzenia odpowiedniego postępowania co do istoty sprawy. Innymi słowy – jeżeli prokurator wnosi sprzeciw, organ nie może odmówić przeprowadzenia odpowiedniego postępowania nadzwyczajnego, powołując się na bezzasadność sprzeciwu (np. twierdząc, że oczywiste jest, iż podniesiona w sprzeciwie wada decyzji lub postępowania w rzeczywistości nie miała miejsca). Organ może to uczynić natomiast z powodów formalnych, tj. gdy sprzeciw jest niedopuszczalny.

W świetle przepisów działu IV k.p.a. sprzeciw jest niedopuszczalny w następujących przypadkach: 1) gdy decyzja jest nieostateczna (jeżeli jednak prokurator uczestniczył w postępowaniu, sprzeciw od takiej decyzji należy potraktować jako odwołanie); 2) gdy sprzeciw oparty jest na okoliczności niestanowiącej podstawy do wzruszenia ostatecznej decyzji; 3) gdy okoliczność będąca podstawą sprzeciwu była już przedmiotem kontroli sądowej¹⁹; 4) gdy prokurator wnosi sprzeciw z powodu niezawinionego nieuczestnictwa strony w postępowaniu albo z powodu niekonstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę kwestionowanej decyzji, nie uzyskawszy wcześniej zgody strony na wniesienie sprzeciwu z tej przyczyny. W powyższych wypadkach organ, do którego prokurator skierował sprzeciw, będzie zatem uprawniony do odmowy przeprowadzenia stosownego postępowania.

W kontekście ostatnich uwag warto też dodać, że prokurator nie jest dysponentem postępowania uruchomionego wniesionym przez niego sprzeciwem. W wyroku z 25 marca 1997 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „Wycofanie przez

¹⁷ W. Czerwiński, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne. Udział prokuratora*, Warszawa 2001, s. 235.

¹⁸ Zob. np. L. Żukowski, *Wybrane uwagi w sprawie udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, „Organizacja – Metody – Technika” 1985, nr 3, s. 12.

¹⁹ Por. wyrok NSA z 21 marca 2000 r., II SA/Gd 230/98, niepubl., podają za J. Borkowskim, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 787.

prokuratora sprzeciwu po wszczęciu postępowania z urzędu przez organ na zasadzie art. 157 § 2 w związku z art. 186 k.p.a. nie może być uznane przez ten organ za podstawę do umorzenia na podstawie art. 105 k.p.a. postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji”.²⁰

6. Wątpliwości budzi trzecia grupa wymienionych w art. 184 § 1 k.p.a. przypadków, w których prokurator może wnieść sprzeciw, tj. przypadki gdy przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują uchylene lub zmianę decyzji. Niejasne jest, czy uzasadnieniem sprzeciwu mogą być jedynie względy legalności, czy również względy celowości (słuszności). W zasadzie przyjmuje się, że prokurator jest rzecznikiem interesu społecznego w zakresie kontroli nad legalnością działania organów administracji, a ocena celowości rozstrzygnięcia nie wchodzi w zakres jego uprawnień. Ocena decyzji z punktu widzenia jej celowości byłaby wkraczaniem przez prokuratora na teren kontroli administracyjnej, sprawowanej przez organy nadrzędne, a nie przez prokuratora. Z tego powodu na ogół wyklucza się w doktrynie dopuszczalność wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa i która w każdym czasie może być uchylona lub zmieniona przez organ, który ją wydał (art. 154 § 1 k.p.a.), od decyzji, na mocy której strona nabyła prawo i która może być za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał (art. 155 § 1 k.p.a.), oraz od decyzji ostatecznej, która może być uchylona lub zmieniona przez naczelny organ administracji publicznej na podstawie art. 161 § 1 k.p.a. lub przez wojewodę na podstawie art. 161 § 2 k.p.a.²¹ Nieco odmienne stanowisko w tej kwestii prezentuje L. Żukowski, twierdząc, że granicą owej nieingerencji prokuratora w dziedzinę celowości działania administracji jest stan określony w art. 161 § 1 k.p.a., który pozwala na uchylene lub zmianę decyzji ostatecznej, „jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa”.²² Rozwiązaniu pozwalającemu prokuratorowi na wniesienie sprzeciwu w takim przypadku trudno odmówić pewnych zalet, wydaje się jednak, że wykładnia historyczna przepisów regulujących tę kwestię w Kodeksie postępowania administracyjnego, a także w ustawie o prokuraturze przemawia przeciwko stanowisku dopuszczającemu taką możliwość. W pierwotnym tekście Kodeksu postępowania administracyjnego przepis określający prawne podstawy sprzeciwu prokuratora (art. 145) wymieniał m.in. art. 141 k.p.a., będący odpowiednikiem obecnego art. 161, zaś obowiązująca wówczas ustawa o prokuraturze nie rozstrzygała, czy sprzeciw może być wniesiony tylko od ostatecznej decyzji niezgodnej z prawem, czy też może być wniesiony również od decyzji prawidłowej. W obecnym art. 184 k.p.a. pominięto unormowanie, które dopuszczało możliwość wniesienia sprzeciwu od zgodnej

²⁰ I SA 932/95, ONSA 1997, nr 4, poz. 189.

²¹ Tak np. A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 1044.

²² L. Żukowski, *Wybrane...*, s. 11.

z prawem decyzji w sytuacji wskazanej obecnie w art. 161 k.p.a., zaś ustawa o prokuraturze z 14 kwietnia 1967 r.²³ ustaliła jednoznacznie w art. 47 ust. 1, że prokurator wnosi sprzeciw „przeciwko niezgodnym z prawem ostatecznym lub prawomocnym decyzjom”. Obecnie obowiązująca ustawa o prokuraturze²⁴ odsyła w kwestii udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym do odrębnych ustaw, zaś wspomniany, aktualnie obowiązujący regulamin prokuratury wszelkie czynności prokuratora podejmowane w postępowaniu administracyjnym uzasadnia wyłącznie „ochroną praworządności” (§ 382 ust. 1). Oba te względy powodują, że obecnie nie ma już podstaw do podtrzymywania wyrażanego niegdyś poglądu o dopuszczalności sprzeciwu przeciwko decyzji zgodnej z prawem obowiązującym w czasie jej wydania.²⁵ Pozostaje natomiast pytanie, czy prokurator może wnieść sprzeciw od decyzji wadliwej, żądając jej uchylecia bądź zmiany na podstawie art. 154 lub 155 k.p.a., a więc w trybach, które dopuszczają możliwość wzruszenia decyzji ostatecznych, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Innymi słowy – czy prokurator może domagać się przywrócenia stanu zgodnego prawem (usunięcia stanu niezgodnego z prawem), uzasadniając takie żądanie względami celowościowymi. H. Starczewski dopuszcza taką możliwość, zaznaczając jednocześnie, że w dotychczasowej praktyce (tzn. w okresie pierwszych 20 lat obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego) prokuratorzy w zasadzie nie korzystali z niej.²⁶ Stanowisko to wymaga aprobaty, wydaje się bowiem, że ochrona praworządności powinna stanowić cel działań prokuratora, niekoniecznie zaś musi leżeć u podstaw środków prawnych umożliwiających jego osiągnięcie.

7. W myśl art. 189 k.p.a. prokurator nie może wnieść sprzeciwu od decyzji, jeżeli wcześniej, z tych samych przyczyn, wniósł na nią skargę do sądu administracyjnego. Przepis ten wymaga pewnych uściśleń.

Po pierwsze, wyrażony w tym przepisie zakaz odnosi się do sytuacji, gdy z tych samych przyczyn, na których miałby być oparty sprzeciw prokuratora, została uprzednio wniesiona skarga do sądu przez jakikolwiek uprawniony do tego podmiot, a nie tylko do sytuacji, gdy autorem skargi był prokurator. U podstaw analizowanego przepisu leży bowiem okoliczność, że merytoryczne orzeczenie sądu nie może być poddane kontroli w postępowaniu administracyjnym, gdyż w myśl art. 170 p.p.s.a. prawomocny wyrok sądu administracyjnego wiąże nie tylko strony i sąd, który go wydał, ale także inne sądy i organy państwowe, wykluczając tym samym możliwość podjęcia sprzecznego z nim rozstrzygnięcia przez organ administracji. Bez znaczenia

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 1980 r., nr 10, poz. 30 ze zm.

²⁴ Ustawa z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 7, poz. 39 ze zm.).

²⁵ Zob. B. Czapski, *Prokurator w postępowaniu administracyjnym*, „Problemy Praworządności” 1982, nr 3, s. 50–51.

²⁶ H. Starczewski, *Rola prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 7, s. 38.

jest natomiast to, kto był inicjatorem postępowania sądownoadministracyjnego, w wyniku którego zapadł wyrok.

Po drugie, uprzednie wniesienie skargi do sądu z tej samej przyczyny, na której miałby być oparty sprzeciw, jest przeszkodą do wniesienia sprzeciwu tylko wtedy, gdy sąd rozpatrzył skargę pod względem merytorycznym (i w konsekwencji oddalił skargę; w razie jej uwzględnienia nie byłoby bowiem powodu do ponownego kwestionowania decyzji). Jeżeli natomiast sąd nie rozpoznał skargi pod względem merytorycznym, tylko ją odrzucił z powodów formalnych, to bez względu na to, co było przyczyną jej wniesienia, droga do złożenia sprzeciwu przez prokuratora nie zostanie zamknięta.

Po trzecie wreszcie, należy podkreślić, że nawet inna przyczyna niż podniesiona w oddalonej skardze do sądu nie będzie mogła uzasadniać wniesienia sprzeciwu, jeżeli przyczyna ta istniała i mogła być zbadana przez sąd w chwili orzekania. Kontrolując zgodność z prawem decyzji, sąd wojewódzki nie jest bowiem związany granicami skargi i powinien z urzędu rozpatrzeć wszelkie naruszenia prawa, a nie tylko te, które zostały podniesione przez skarżącego w skardze. W praktyce oznacza to, że żadna z przyczyn nieważności decyzji nie może stanowić podstawy sprzeciwu wniesionego po wydaniu wyroku przez sąd, gdyż każda z nich może zostać ujawniona w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Organ administracji publicznej nie może wszcząć postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, która była przedmiotem kontroli sądowej. Odmienne przedstawia się sytuacja w przypadku przesłanek wznowienia postępowania. Okoliczności wymienione w art. 145 § 1 pkt 3, 4, 6 k.p.a. zawsze istnieją już w chwili wydania decyzji i powinny być wyjaśnione i ustalone w toku postępowania sądownoadministracyjnego. Pozostałe przesłanki, ze swej istoty, mogą zostać ujawnione (pkt 1, 2, 5) lub nastąpić (pkt 7 i 8 oraz art. 145a k.p.a.) dopiero po rozpoznaniu skargi i wydaniu orzeczenia przez sąd administracyjny, i w związku z tym mogą stanowić podstawę sprzeciwu wniesionego po zakończeniu postępowania sądownoadministracyjnego. Sprzeciw prokuratora wniesiony po wyroku sądu może zatem spowodować wznowienie postępowania administracyjnego jedynie z powodu okoliczności, których sąd nie mógł wziąć pod uwagę w chwili orzekania.

8. W postępowaniu sądownoadministracyjnym prokurator, podobnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich, może występować w dwojakim charakterze: bądź jako strona, bądź jako uczestnik tego postępowania. Stroną jest wtedy, gdy sam inicjuje postępowanie poprzez wniesienie skargi na działanie lub bezczynność organu administracji. Uczestnikiem postępowania przed sądem administracyjnym prokurator jest wtedy, gdy przystępuje do postępowania już wszczętego albo gdy wnosi skargę kasacyjną do NSA. Ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wymienia bowiem prokuratora nie tylko wśród podmiotów, którym przysługuje prawo wniesienia skargi na działanie lub bezczynność organu administracji publicznej (obok podmiotów, które mają w tym interes prawny, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji społecznej w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach

dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział na prawach strony w postępowaniu administracyjnym), ale także wśród podmiotów, które mogą wnieść skargę kasacyjną od orzeczenia sądu wojewódzkiego (obok skarżącego, organu „pозwanego” i Rzecznika Praw Obywatelskich). W zależności od źródła uzyskania statusu uczestnika postępowania sądowoadministracyjnego (prawa uczestnictwa w takim postępowaniu) można wyodrębnić trzy kategorie uczestników: 1) takich, którzy stają się nimi z mocy samego prawa; 2) takich, którzy stają się nimi na mocy postanowienia sądu o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu; 3) takich, którzy stają się nimi na skutek samego zgłoszenia chęci udziału w postępowaniu. Prokurator (podobnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich) należy do tej trzeciej kategorii uczestników. Sposób uzyskania statusu uczestnika postępowania przed sądem administracyjnym nie ma znaczenia, gdy chodzi o zakres uprawnień procesowych uczestnika. Wszyscy uczestnicy postępowania mają bowiem prawo korzystać ze wszelkich uprawnień przysługujących stronie. Pogląd taki (choć może budzić wątpliwości w świetle przepisu art. 33 p.p.s.a.) znajduje uzasadnienie w treści art. 12 p.p.s.a., który stanowi, że: „Ileokroć w niniejszej ustawie jest mowa o stronie, rozumie się przez to również uczestnika postępowania”.²⁷ Za nieporozumienie należy wobec tego uznać treść przepisu art. 33 p.p.s.a., który podmioty uczestniczące w postępowaniu z mocy prawa określa mianem „uczestników na prawach strony”, zaś podmioty, które sąd dopuszcza do udziału w postępowaniu – mianem „uczestników”. Powstaje natomiast pytanie, czym (oprócz nazwy i sposobu uzyskania uprawnień procesowych) różni się strona postępowania sądowoadministracyjnego od uczestnika tego postępowania. Odnosząc ten problem do prokuratora, pytanie należy sformułować następująco: czy prokurator, występując jako strona postępowania przed sądem administracyjnym, ma szerszy zakres uprawnień niż wówczas, gdy występuje w tym postępowaniu jako uczestnik? Wątpliwości budzi przede wszystkim kwestia, czy zgoda prokuratora mającego w postępowaniu sądowoadministracyjnym status uczestnika, a nie strony, jest wymagana do tego, aby sąd mógł zawiesić postępowanie na zgodny wniosek stron, a także czy jego stanowisko powinno być przez sąd brane pod uwagę podczas ewentualnego postępowania mediacyjnego. Jak twierdzi W. Chróścielewski: „Rola orzecznictwa będzie interpretacja pozycji procesowej uczestników postępowania”.²⁸

9. Zasadniczo warunkiem dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego na zachowanie się organu administracji publicznej jest uprzednie wyczerpanie administracyjnych środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w sprawie będącej przedmiotem skargi (art. 52 § 1 p.p.s.a.). Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi definiuje wyczerpanie środków zaskarżenia jako

²⁷ M. Masternak, [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 91. Podobnie J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 71.

²⁸ W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 9, s. 41.

„sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia (...) przewidziany w ustawie” (art. 52 § 2 p.p.s.a.).

Definicja ta jest nieprecyzyjna. Sytuacja taka może być bowiem wynikiem nie tylko skorzystania już przez stronę (lub inny uprawniony podmiot) ze środka prawnego przysługującego od danego aktu lub czynności, ale też upłynięcia terminu do jego wniesienia. Tymczasem intencją ustawodawcy nie było – jak należy sądzić – dopuszczenie możliwości wniesienia przez stronę skargi na akt, od którego żaden środek zaskarżenia przewidziany w ustawie nie przysługuje dlatego, że upłynął termin do jego wniesienia. Uściślając, „wyczerpanie środków zaskarżenia” należałoby więc określić jako sytuację, w której stronie określonego postępowania administracyjnego nie przysługuje żaden środek zaskarżenia przewidziany w ustawie, ponieważ strona ta (lub inny uprawniony podmiot) skorzystała już ze środka prawnego służącego od danego aktu lub czynności.

Należy również dodać, że warunek uprzedniego wyczerpania administracyjnych środków zaskarżenia odnosi się jedynie do środków zwyczajnych, tj. realizowanych w toku instancji.

Warunek wyczerpania środków zaskarżenia nie obowiązuje w przypadku, gdy skargę wnosi prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich. Uwzględniając wcześniejsze uwagi, należy rozumieć to w ten sposób, że – w przeciwieństwie do innych podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi – prokurator i RPO mogą zaskarżyć dany akt do sądu pomimo nieskorzystania wcześniej (przez jakikolwiek uprawniony podmiot) z przysługującego od tego aktu środka prawnego, a nie że mogą zaskarżyć do sądu dany akt jeszcze przed upłynięciem terminu do złożenia takiego środka albo przed zakończeniem postępowania uruchomionego takim środkiem. Warunkiem dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego (nawet przez prokuratora lub RPO) jest więc uostatecznienie się danego aktu lub czynności. Przy odmiennym założeniu mogłoby dojść do tego, że w tej samej sprawie, od tej samej decyzji strona wniosłaby odwołanie do organu wyższego stopnia, a prokurator skargę do sądu administracyjnego, czego następstwem byłaby niemożliwa do zaakceptowania sytuacja, w której organ odwoławczy rozpoznawałby odwołanie, a sąd skargę od tej samej decyzji.

Powstaje pytanie, czy wspomniany brak obowiązku wyczerpania środków zaskarżenia jako warunku dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego odnosi się jedynie do prokuratora, który wcześniej nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym jako podmiot na prawach strony, czy również do prokuratora, który brał udział w tym postępowaniu. Wobec rozbieżności w orzecznictwie odnośnie do tej kwestii²⁹, stała się ona przedmiotem uchwały składu 7 sędziów NSA z 10 kwietnia 2006 r.³⁰ Sąd uznał, że prokurator, który brał udział w postępowaniu

²⁹ Zob. postanowienie SN z 24 września 1997 r., III RN 44/97, OSNAPiUS 1998, nr 11, poz. 322; wyrok NSA z 4 maja 2004 r., OSK 55/04, ONSA/WSA 2004 nr 1, poz. 1.

³⁰ I OPS 6/05, ONSA/WSA 2006, nr 3, poz. 68.

administracyjnym, nie jest zwolniony od obowiązku uprzedniego wyczerpania środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym, jeżeli chce wnieść skargę na decyzję do sądu administracyjnego. W uzasadnieniu NSA podniósł, że wykładnia gramatyczna odnośnych przepisów p.p.s.a. nie może być w analizowanym przypadku wyłączną podstawą do ustalenia ich rzeczywistego znaczenia. Należy w tym przypadku uwzględnić kontekst prawny (otoczenie prawne) polegający na tym, że inna jest sytuacja prokuratora, który nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym, inna zaś, gdy uczestniczył w nim na prawach strony. Nie biorąc udziału w postępowaniu administracyjnym, prokurator nie otrzymuje wydanych w nim decyzji, w związku z tym często nie ma możliwości złożenia odwołania w terminie przewidzianym dla stron, czyli – nie ma możliwości spełnienia warunku określanego kiedyś jako „wyczerpanie toku instancji”, następnie jako „wyczerpanie środków odwoławczych”, a obecnie jako „wyczerpanie środków zaskarżenia”. Inna jest sytuacja prokuratora biorącego udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Nie ma wówczas przeszkód do wyczerpania przez prokuratora środków zaskarżenia, gdyż w takiej sytuacji organ prowadzący postępowanie obowiązany jest doręczyć prokuratorowi decyzję, tak samo jak stronom. Niczym nie byłoby zatem uzasadnione stworzenie prokuratorowi korzystniejszych, niż ma strona, warunków zaskarżenia decyzji wydanej w postępowaniu, w którym prokurator brał udział na prawach strony i otrzymał wydaną w tym postępowaniu decyzję. Taka – celowościowa – interpretacja odnośnych przepisów p.p.s.a. wydaje się trafna, gdyż trudno dopatrzeć się w motywach prawodawcy zwalniającego prokuratora od obowiązku wyczerpania administracyjnych środków zaskarżenia innego *rationis legis* niż to, które zachodzi tylko w wypadku, gdy prokurator nie uczestniczył w postępowaniu administracyjnym.

10. Brak obowiązku wyczerpania środków zaskarżenia nie jest jedyną okolicznością różnicującą pozycję prokuratora i adresata decyzji na etapie zaskarżania decyzji do sądu administracyjnego. Takim czynnikiem jest również termin do wniesienia skargi do sądu, który dla strony postępowania administracyjnego i innych podmiotów mających interes prawny w zaskarżeniu decyzji wynosi 30 dni, a dla prokuratora (i Rzecznika Praw Obywatelskich) – 6 miesięcy. Przyjmując, że z obowiązku wyczerpania środków zaskarżenia prokurator jest zwolniony tylko wtedy, gdy nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, należy konsekwentnie uznać, że również dłuższy niż w przypadku strony termin do wniesienia skargi do sądu nie dotyczy prokuratora, który uczestniczył w postępowaniu przed organem administracji na prawach strony. W trafności takiego stanowiska utwierdza brzmienie przepisu art. 53 § 3 p.p.s.a. Zakreśla on początek biegu 6-miesięcznego terminu do wniesienia skargi przez prokuratora z dniem doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej. Świadczy to o tym, że przepis ten odnosi się jedynie do sytuacji, gdy decyzja nie jest doręczana prokuratorowi, tj. do sytuacji gdy nie występował on w postępowaniu jako jego

uczestnik. W odmiennej sytuacji bowiem wiązanie początku terminu do wniesienia skargi przez prokuratora z dniem doręczenia decyzji stronie byłoby pozbawione sensu, biorąc pod uwagę fakt, że decyzję otrzymuje także prokurator.³¹

SUMMARY

The paper discusses the issues connected with the participation of public prosecutor in administrative and judicial-administrative proceedings, the problems being ambiguous in light of legal provisions and consequently they are the object of controversy in the doctrine. What raises doubts are first of all the circumstances and conditions that authorize the public prosecutor to file a request to institute proceedings, to file an appeal to a higher authority and to lodge a complaint to the administrative court, as well as the scope of the public prosecutor's powers in both proceedings. The difference of opinion in the doctrine also pertains to the date of instituting administrative proceedings on the application of the public prosecutor; it stems from doubts whether the proceedings started on the public prosecutor's initiative should be treated as proceedings instituted at a motion or as proceedings instituted *ex officio*. There is also no clarity about such questions as the possibility for an administrative authority to refuse to conduct appropriate extraordinary proceedings, when the public prosecutor demands this in his/her opposition (Article 186, Code of Administrative Procedure) and the admissibility of the public prosecutor's filing an objection against the decision, which was the object of complaint to the administrative court (Article 189, Code of Administrative Procedure). Provisions enshrined in the aforesaid Articles should be made more specific because they are often interpreted in the way inconsistent with the indubitable intention of the legislator or with other provisions of the Code of Administrative Procedure.

³¹ Zob. uzasadnienie powołanej uchwały składu 7 sędziów NSA z 10 kwietnia 2006 r., ONSA/WSA 2006, nr 3, s. 30–31.