

Katarzyna Sugier

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

[kasia.sugier@interia.pl](mailto:kasia.sugier@interia.pl)

## Prokurator jako podmiot uczestniczący na prawach strony w postępowaniu administracyjnym

*Prosecutor acting as a party in administrative proceedings*

### STRESZCZENIE

Tematem niniejszego artykułu jest prokurator jako podmiot uczestniczący na prawach strony w postępowaniu administracyjnym. Prokurator, który najczęściej kojarzony jest z postępowaniem karnym i rolą oskarżyciela publicznego może uczestniczyć również w postępowaniu administracyjnym jako podmiot na prawach strony. W pracy przedstawiona została pozycja procesowa prokuratora w postępowaniu administracyjnym oraz uprawnienia odróżniające go od innych podmiotów działających na prawach strony. Celem udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym jest usunięcie stanu niezgodnego z prawem oraz zapewnienie, aby postępowanie i rozstrzygnięcie było zgodne z prawem. Rola prokuratora, nie ogranicza jego funkcji jedynie do postępowania karnego, ale aktywizuje go w innych rodzajach postępowań, tam gdzie wymaga tego interes społeczny.

**Słowa kluczowe:** postępowanie administracyjne, prokurator, podmiot na prawach strony, żądanie wszczęcia postępowania, sprzeciw od decyzji ostatecznej

### WPROWADZENIE

Celem niniejszej pracy jest dokonanie analizy pozycji procesowej prokuratora występującego w postępowaniu administracyjnym. Temat ten został wybrany ze względu na fakt, że prokurator najczęściej kojarzony jest z postępowaniem karnym i rolą oskarżyciela publicznego. W postępowaniu administracyjnym prokurator może uczestniczyć jako podmiot na prawach strony. Analizując uprawnienia prokuratora w postępowaniu administracyjnym wyeksponowano cechy specyficzne, odróżniające go od innych podmiotów działających na prawach strony. W niniejszym opracowaniu dokonano analizy poglądów doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych.

Udziałowi prokuratora w postępowaniu administracyjnym poświęcono dział IV kodeksu postępowania administracyjnego<sup>1</sup>. Głównym powodem, dla którego wprowadzono instytucję udziału prokuratora do postępowania administracyjnego było zwiększenie gwarancji praworządnego działania organów administracji publicznej przez poddanie ich kontroli sprawowanej przez niezależny od nich organ<sup>2</sup>. Według art. 1 ustawy Prawo o prokuraturze<sup>3</sup> prokuraturę stanowią: Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy, pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego i prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Legitymację do udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym przyznaje mu:

1. ustawa Prawo o prokuraturze,
2. kodeks postępowania administracyjnego,
3. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury<sup>4</sup>.

Zadaniem prokuratury jest strzeżenie praworządności. Zgodnie z treścią art. 3 ustawy Prawo o prokuraturze w ramach zadania Prokurator Generalny i podlegli mu prokuratorzy powinni m.in.:

1. podejmować środki przewidziane prawem zmierzające do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach, jeśli ustawa tak stanowi,
2. zaskarżać do sądu niezgodne z prawem decyzje administracyjne oraz brać udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji,
3. współdziałać z organami państwowymi, organizacjami społecznymi i państwowymi jednostkami organizacyjnymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa, w tym również administracyjnego<sup>5</sup>.

Według treści art. 67 ustawy Prawo o prokuraturze udział prokuratora w postępowaniu cywilnym, karnym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1257 ze zm., dalej jako: kodeks postępowania administracyjnego.

<sup>2</sup> B. Adamiak, *Podmioty na prawach strony*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 148.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, t.j. Dz. U. 2017, poz. 1767 ze zm., dalej jako prawo o prokuraturze.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1206 ze zm., dalej jako regulamin wewnętrznego urzędowania prokuratury.

<sup>5</sup> B. Adamiak, *Komentarz do art. 31 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2017, s. 62.

i w innych postępowaniach określają ustawy. Zgodnie z art. 69 wyżej wymienionego aktu prawnego w sytuacji, gdy wymaga tego ochrona praworządności, prokurator może żądać nadesłania akt, dokumentów i pisemnych wyjaśnień. Na mocy tego przepisu może również przesłuchiwać świadków i zasięgać opinii biegłych oraz przeprowadzać oględziny w celu wyjaśnienia sprawy. Do powyższych czynności stosuje się odpowiednie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Szczegółowe zasady udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym określają przepisy regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Z treści § 367 tego regulaminu prokurator inicjuje postępowanie administracyjne i bierze udział w postępowaniu, jeżeli wymaga tego ochrona praworządności, a w szczególności gdy naruszenie prawa lub bezczynność organu narusza interes Rzeczypospolitej Polskiej albo interes społeczny.

#### PODMIOTY UCZESTNICZĄCE NA PRAWACH STRONY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Uczestnicy postępowania na prawach strony to podmioty, które nie posiadają legitymacji procesowej w danej sprawie, gdyż postępowanie dotyczy interesów prawnych innych podmiotów ale z mocy prawa przysługują im wszystkie uprawnienia procesowe strony<sup>6</sup>. Zgodnie z treścią art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes albo obowiązek. Podmiot, który działa w postępowaniu administracyjnym na prawach strony nie ma w nim ani własnego interesu, ani też obowiązku. Występowanie na prawach strony uprawnia uczestnika postępowania do podejmowania czynności procesowych w sprawach innych osób. Przesłanką jego działania nie jest interes indywidualny, ale interes publiczny, który polega na dążeniu do ochrony określonych wartości, którym szczególne znaczenie nadaje ustawodawca<sup>7</sup>.

Zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego w postępowaniu administracyjnym na prawach strony mogą występować następujące podmioty:

- 1) organizacja społeczna,
- 2) prokurator,
- 3) Rzecznik Praw Obywatelskich,
- 4) Rzecznik Praw Dziecka.

<sup>6</sup> W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 1999, s. 57.

<sup>7</sup> W. Sawczyn, *Administracyjne postępowanie ogólne*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2017, s. 60.

Przepisy ustaw mogą przyznawać prawa procesowe również innym podmiotom niż wyżej wymienione<sup>8</sup>.

Prokurator sam podejmuje decyzję czy będzie brał udział w postępowaniu administracyjnym. Wynika to bowiem z jego funkcji kontrolnych, zaś organizacja społeczna dopuszczana jest do udziału w postępowaniu przez organ administracyjny w drodze postanowienia<sup>9</sup>.

Analizą pozycji procesowej podmiotów uczestniczących w postępowaniu na prawach strony zajmował się także Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, który w wyroku z dnia 17 czerwca 2008 roku stwierdził, że organizacja społeczna mająca albo mogąca mieć taką pozycję nie może żądać wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 kodeksu postępowania administracyjnego. Zdaniem Sądu z takim żądaniem może wystąpić jedynie strona<sup>10</sup>.

Uczestnicy postępowania na prawach strony nie występują w postępowaniu zamiast strony, ale niezależnie od niej. Ze względu na fakt, iż uczestnikom działającym na prawach strony nie przysługują uprawnienia materialnoprawne w rozumieniu art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego, nie mogą oni rozporządzać tymi prawami. Przysługują im jedynie uprawnienia procesowe, nie zaś materialnoprawne. Podmioty na prawach strony, mając prawa procesowe strony, powoływane są do dokonywania czynności procesowych w postępowaniu. Skuteczność prawna takich czynności uzależniona jest od spełnienia wymagań przewidzianych normami prawa procesowego<sup>11</sup>.

Uczestnikom działającym na prawach strony przysługują wszystkie uprawnienia procesowe mieszczące się w zakresie praw procesowych stron z wyjątkiem tzw. czynności dyspozycyjnych, czyli mających wpływ na byt albo tok postępowania. Uczestnicy na prawach strony mogą w szczególności żądać udostępnienia akt, brać udział w przeprowadzeniu dowodów, składać zażalenia<sup>12</sup>.

Podsumowując, można stwierdzić, że z treści art. 180 kodeksu postępowania administracyjnego wynika, iż w sytuacjach określonych w art. 182 – 184 prokuratorowi służą prawa strony, tylko wtedy gdy bierze on udział w postępowaniu. Z kolei uczestniczenie w postępowaniu oznacza włączenie się do postępowania. Inaczej niż w przypadku organizacji społecznej organ administracyjny nie decyduje o dopuszczeniu albo odmowie dopuszczenia prokuratora do udziału w postępowaniu. Prokuratorowi przysługuje bowiem prawo udziału w sprawie w każdym

<sup>8</sup> B. Adamiak, *Podmioty... op. cit.*, s. 151.

<sup>9</sup> B. Adamiak, *Komentarz do art. 31 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2017, s. 258.

<sup>10</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 czerwca 2008 r., II OSK 641/07, Lex nr 510237.

<sup>11</sup> B. Adamiak, *Podmioty ... op. cit.*, s. 143.

<sup>12</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 92.

stadium postępowania z mocy prawa. Wniosek o dopuszczenie go do udziału jest w tej sytuacji zbędny. Prokurator obowiązany jest jednak zawiadomić organ, który prowadzi postępowanie, że włącza się w tok postępowania. Oznacza to, że włączenie się prokuratora do postępowania administracyjnego pozostawione jest jego ocenie. Włączenie może nastąpić niezależnie od stadium postępowania i jego trybu, a moment włączenia się będzie decydował o zakresie przysługujących prokuratorowi praw strony<sup>13</sup>.

### PRAWO ŻĄDANIA WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W CELU USUNIĘCIA STANU NIEZGODNEGO Z PRAWEM

Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego przyznają prokuratorowi następujące uprawnienia procesowe:

1. prawo żądania wszczęcia postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem,
2. prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy były zgodne z prawem,
3. prawo wniesienia środków zaskarżenia od decyzji prawomocnych.

Przesłanką, która uzasadnia żądanie prokuratora wszczęcia postępowania w sprawie indywidualnej jest usunięcie stanu niezgodnego z prawem. Określenie to wskazuje, że prokurator nie może wystąpić z takim żądaniem z przyczyn celowościowych, a tylko w sytuacji niezgodnej z prawem bezczynności organu administracyjnego. Z treści § 367 regulaminu wewnętrznego urzędowania prokuratury wynika, że powyższa sytuacja ma miejsce, gdy bezczynność organu narusza interes Rzeczypospolitej Polskiej albo interes społeczny. Zasadniczo są to przypadki, w których postępowanie administracyjne może być wszczęte przez organ administracyjny z urzędu<sup>14</sup>.

W wyroku z dnia 22 czerwca 2002 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że prokuratorowi służy prawo zwrócenia się do organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem. Sąd wskazał również, że prokuratorowi biorącemu udział w takiej sprawie przysługują prawa strony. Oznacza to, że organ administracji publicznej ma w stosunku do prokuratora takie same obowiązki jak w przypadku stron postępowania<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> G. Łaszczyca, *Zažalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000, s. 130.

<sup>14</sup> J. Borkowski, *Komentarz do art. 182 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2017, s. 937.

<sup>15</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 czerwca 2002 r., I SA 2719/02, Lex nr 160599.

Zaznaczyć należy, że prawo wszczęcia postępowania w celu uniknięcia stanu niezgodnego z prawem jest jednym z podstawowych praw procesowych prokuratora. Żądaniem takim organ jest związany. Oznacza to, że z chwilą wniesienia żądania do organu następuje wszczęcie postępowania. Wszczęcie postępowania nie jest zatem w tej sytuacji uzależnione od woli organu<sup>16</sup>. W tej sprawie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, który stwierdził, że ocena czy istnieje stan niezgodny z prawem należy do prokuratora i nie podlega weryfikacji przez organ administracji publicznej, do którego wpłynął wniosek prokuratora o wszczęcie postępowania. Sąd potwierdził również, że organ administracyjny jest związany wnioskiem prokuratora<sup>17</sup>.

Prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie indywidualnej, w której postępowanie może być wszczęte w urzędzie, a właściwy organ pozostaje bezczynny. Zdaniem J. Antosiewicza sytuacja taka ma miejsce, gdy organ nie wszczął postępowania, z takim żądaniem nie wystąpiła strona, ani organizacja społeczna, zaś stan ten jest niezgodny z prawem<sup>18</sup>. Prokurator zasadniczo ma podstawy żądać wszczęcia postępowania administracyjnego ze względu na wiedzę, którą uzyskał prowadząc sprawę karne<sup>19</sup>.

Prawo żądania wszczęcia postępowania nie przysługuje prokuratorowi w przypadkach, gdy zgodnie z przepisami prawa do wszczęcia postępowania wymagany jest wniosek strony, czyli gdy postępowanie może być uruchomione wyłącznie z inicjatywy strony. W powyższym przypadku nie można mówić o istnieniu stanu sprzecznego z prawem, co stanowi przesłankę skorzystania przez prokuratora z prawa inicjatywy procesowej. Zdaniem Z. R. Kmiecika prokurator nie ma prawa żądać wszczęcia postępowania nawet w sytuacji, o której mowa w art. 61 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego, czyli w przypadku, kiedy organ administracji publicznej w drodze wyjątku, z uwagi na szczególnie ważny interes strony może wszcząć z urzędu postępowanie w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony<sup>20</sup>.

Prokurator, który występuje z żądaniem wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego albo obowiązku innej osoby, nie będąc stroną tego postępowania, jest podmiotem działającym na prawach strony. Z tego powodu postępowanie administracyjne jest wszczynane przez organ z urzędu. Data wszczęcia

<sup>16</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie...* op. cit., s. 94.

<sup>17</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/Kr 1597/11, Lex nr 1240974.

<sup>18</sup> J. Antosiewicz, *Prokurator w postępowaniu administracyjnym. Realizacja ochrony interesu społecznego i praw obywateli*, „Problematyka Praworządności” 1989, nr 6, s. 3.

<sup>19</sup> F. Elżanowski, *Komentarz do art. 182 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2014, s. 713.

<sup>20</sup> Z. R. Kmiecik, *Prokurator w postępowaniu administracyjnym. Zagadnienia dyskusyjne*, Lublin 2011, s. 115.



postępowania na skutek żądania prokuratora powinna być ustalana zgodnie z regułą obowiązującą w odniesieniu do postępowań wszczynanych z urzędu. Liczy się data podjęcia przez organ pierwszej instancji czynności wobec strony, a zatem powinno to być stosowne zawiadomienie, zgodnie z treścią art. 61 § 4 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>21</sup>. Z kolei, w orzecznictwie sądów administracyjnych spotkać można również stanowisko, zgodnie z którym przy ustalaniu daty wszczęcia postępowania na żądanie prokuratora stosować należy reguły wynikające z treści art. 61 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z tym stanowiskiem mają zastosowanie zasady dotyczące postępowań wszczynanych na wniosek, a wszczęcie postępowania na żądanie prokuratora następuje z dniem doręczenia takiego żądania właściwemu organowi<sup>22</sup>. Słuszne wydaje się stanowisko zaprezentowane jako pierwsze i uznanie, że momentem wszczęcia postępowania na żądanie prokuratora jest dokonanie przez organ pierwszej czynności zewnętrznej.

Z kodeksu postępowania administracyjnego nie wynika, aby prokurator, na którego żądanie organ wszczął postępowanie, zobowiązany był do brania udziału w tym postępowaniu. Zdaniem J. Borkowskiego prokurator może ograniczyć się tylko do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego oraz może brać w nim udział<sup>23</sup>.

#### PRAWO UDZIAŁU W KAŻDYM STADIUM POSTĘPOWANIA W CELU ZAPEWNIENIA, ABY POSTĘPOWANIE I ROZSTRZYGNIĘCIE SPRAWY BYŁY ZGODNE Z PRAWEM

Prokuratorowi służy prawo udziału w postępowaniu niezależnie od tego, czy zostało ono wszczęte na żądanie strony, z urzędu, jak również bez względu na jego przedmiot. Organ administracyjny nie ma kompetencji do dokonywania oceny zasadności udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym<sup>24</sup>.

Prokurator sam decyduje czy będzie brał udział w postępowaniu i w jakim zakresie. Zawiadomienie przez organ o wszczęciu postępowania albo o toczącym się postępowaniu i o potrzebie udziału w nim prokuratora nie wiąże go. Prokurator może wziąć udział w całym postępowaniu albo w jednej lub kilku czynnościach,

<sup>21</sup> T. Woś, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013, s. 183.

<sup>22</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1491/09, Lex nr 745047.

<sup>23</sup> J. Borkowski, *Komentarz do art. 182 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, J. Borkowski, B. Adamiak, Warszawa 2009, s. 641.

<sup>24</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2009 r., II OSK 838/07, Lex nr 562852.

mając na uwadze zapewnienie zgodności z prawem postępowania albo załatwienia sprawy<sup>25</sup>.

Prokurator nabywa status podmiotu na prawach strony z chwilą powiadomienia organu o udziale w postępowaniu. Zgłasza on swój udział w postępowaniu przez złożenie organowi administracji, który prowadzi postępowanie odpowiedniego oświadczenia. Zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym powinno być oczywiste i wyraźne. Udziału jakiegokolwiek podmiotu, w tym także prokuratora w postępowaniu administracyjnym nie można domniemywać. W szczególności nie można wyprowadzić wniosku o udziale postępowaniu tylko z takich okoliczności, jak zawiadomienie o zakończeniu postępowania, czy doręczenia przez organ decyzji administracyjnej<sup>26</sup>. W obowiązującym stanie prawnym brak jest określonej formy, w której prokurator dokonuje zgłoszenia udziału w postępowaniu administracyjnym. Za właściwą uznawana jest forma oświadczenia woli złożona przez prokuratora do organu, który prowadzi postępowanie administracyjne<sup>27</sup>.

Wątpliwości budzi możliwość wniesienia przez prokuratora odwołania od decyzji w sytuacji, gdy nie brał on udziału w tym postępowaniu. Jeżeli prokurator brał udział w postępowaniu administracyjnym to służy mu prawo wniesienia odwołania<sup>28</sup>. Zgodnie z tezą wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2005 roku prokurator, który nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym, może na podstawie art. 183 § 1 i art. 188 w związku z art. 129 kodeksu postępowania administracyjnego wnieść odwołanie od decyzji nieostatecznej organu pierwszej instancji<sup>29</sup>. Głosę krytyczną do tego orzeczenia wydał J. Borkowski, który stwierdził, że wniesienie odwołania przez prokuratora, niebiorącego udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji stanowi działanie z zaskoczenia wobec stron postępowania. Zdaniem autora takie działanie prokuratora nie wzbudza zaufania do organów państwa i może stanowić naruszenie przepisu art. 8 kodeksu postępowania administracyjnego.<sup>30</sup> Podobne stanowisko podziela Z. Kmiecik, według którego prokurator dysponuje prawem wniesienia odwołania wyłącznie w sytuacji, gdy brał on udział w postępowaniu przed organem pierwszej instancji<sup>31</sup>. Zdaniem

<sup>25</sup> J. Borkowski, *Komentarz do art. 183 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2017, s. 939.

<sup>26</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2005 r., II GSK 3/05, Lex nr 160279.

<sup>27</sup> F. Elżanowski, *op. cit.*, s. 714.

<sup>28</sup> W. Czerwiński, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. Udział prokuratora*, Warszawa 2001, s. 233.

<sup>29</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 września 2005 r., II OSK 34/05, Lex nr 182610.

<sup>30</sup> J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 września 2005 r., II OSK 34/05*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 6, s. 145.

<sup>31</sup> Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 66.



W. Czerwińskiego odwołanie się od decyzji organu pierwszej instancji w sytuacji, gdy wcześniej prokurator nie brał udziału w postępowaniu, będzie formą przystąpienia do toczącego się postępowania<sup>32</sup>. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania słuszny wydaje się pogląd, zgodnie z którym prokurator może skutecznie wnieść odwołanie pomimo, że nie brał udziału w toczącym się postępowaniu administracyjnym, bowiem zadaniem prokuratora jest strzeżenie zasady praworządności.

### ŚRODKI PRAWNE PRZYSŁUGUJĄCE PROKURATOROWI W STOSUNKU DO ROZSTRZYGNIĘĆ OSTATECZNYCH

W sytuacji, gdy postępowanie administracyjne zostało prawomocnie zakończone prokuratorowi przysługują dwa środki zaskarżenia:

- sprzeciw – na drodze administracyjnej,
- skarga – na drodze sądowej.

Są to alternatywne środki zaskarżenia, bowiem prokurator, który wniósł skargę na decyzję organu do sądu administracyjnego, nie może z tych samych przyczyn wnieść sprzeciwu. Prokurator sam decyduje, który środek zaskarżenia w danej sprawie będzie miał zastosowanie, uwzględniając potrzeby szybkiego i skutecznego załatwienia sprawy<sup>33</sup>.

Zgodnie z treścią art. 184 kodeksu postępowania administracyjnego prokuratorowi służy prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej. Ten nadzwyczajny środek prawny prokurator może wnieść tylko w trzech grupach przypadków:

- w przypadkach uzasadniających wznowienie postępowania – art. 145 § 1, art. 145a, art. 145b kodeksu postępowania administracyjnego,
- w przypadkach uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji – art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego,
- w innych przypadkach określonych przez przepisy prawa dopuszczających uchylenie lub zmianę decyzji ostatecznej<sup>34</sup>.

Sprzeciw jest podstawową formą wykonywania prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa przez administrację. Powyższe wynika z faktu, iż prokuratorzy często dokonujących takiej kontroli<sup>35</sup>. Zauważyć należy, że istnieją różne stanowiska dotyczące charakteru prawnego sprzeciwu. Zdaniem T. Kielkowskiego

<sup>32</sup> W. Czerwiński, *Postępowanie ... op. cit.*, s. 235.

<sup>33</sup> T. Kielkowski, *Komentarz do art. 189 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 1154.

<sup>34</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie ..., op. cit.*, s. 96.

<sup>35</sup> J. Borkowski, *Komentarz do art. 184 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2017, s. 943.

sprzeciw prokuratorski nie jest odrębnym środkiem prawnym, a jest to zbiorcze określenie kilku różnych środków prawnych, mających charakter nadzwyczajny<sup>36</sup>. Według W. Czerwińskiego sprzeciw jest samodzielnym środkiem prawnym, zaś tej samodzielności nie odbierają mu przyczyny jego wniesienia<sup>37</sup>. W tym przypadku zgodzić się należy ze stanowiskiem, według którego sprzeciw jest samodzielnym środkiem prawnym, przysługującym tylko prokuratorowi.

Prokurator może wnieść sprzeciw tylko wobec decyzji wadliwej. Zastrzeżenie to jest ważne, bowiem niektóre przepisy dopuszczają w określonych warunkach możliwość zmiany lub uchylecia także niewadliwych decyzji ostatecznych, gdy przemawia za tym interes społeczny bądź inne względy<sup>38</sup>.

Sprzeciw wnoszony jest do organu właściwego do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji lub jej uchylecia bądź zmiany. Właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji jest organ wyższego stopnia, a jeśli decyzja była wydana przez ministra albo samorządowe kolegium odwoławcze – ten organ. Właściwy do uchylecia albo zmiany decyzji jest organ, który ją wydał, zaś na podstawie art. 161 kodeksu postępowania administracyjnego – minister, w zakresie wskazanym w § 2 – wojewoda<sup>39</sup>. Sprzeciw wnosi się do organu właściwego do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji lub do jej uchylecia bądź zmiany. Sprzeciw wobec decyzji wydanej przez naczelny organ administracji państwowej wnosi Prokurator Generalny<sup>40</sup>.

Termin do rozpatrzenia i załatwienia sprzeciwu prokuratorskiego przez organ administracji publicznej wynosi 30 dni i jest liczony od daty wniesienia sprzeciwu. Termin ten biegnie w sposób ciągły, niezależnie od okoliczności wyłączających możliwość jego efektywnego wykorzystania<sup>41</sup>. W sytuacji, gdy organ nie załatwi sprawy w ciągu 30 dni prokurator, jak również strona może skorzystać z szeregu uprawnień. Po pierwsze, powinien zostać poinformowany przez organ o przyczynach niezakończoności sprawy w terminie. Poza tym, może złożyć zażalenie na niezakończoność sprawy w terminie. Po wyczerpaniu powyższych środków prokurator może wnieść skargę na bezczynność do sądu administracyjnego<sup>42</sup>.

Z treści art. 186 kodeksu postępowania administracyjnego wynika, iż w sytuacji wniesienia sprzeciwu przez prokuratora właściwy organ administracji publicznej wszczyna w sprawie postępowanie z urzędu i zawiadamia o tym strony. Najczęściej przepis ten interpretowany jest tak, że organ administracji nie może odmówić

<sup>36</sup> T. Kielkowski, *op. cit.*, s. 1144.

<sup>37</sup> W. Czerwiński, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, Toruń 2009, s. 246.

<sup>38</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 97.

<sup>39</sup> T. Kielkowski, *op. cit.*, s. 1145 – 1146.

<sup>40</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie ... op. cit.*, s. 97.

<sup>41</sup> T. Kielkowski, *op. cit.*, s. 1147.

<sup>42</sup> F. Elżanowski, *op. cit.*, s. 716.

przeprowadzenia postępowania nadzwyczajnego w sytuacji, gdy żąda tego prokurator w sprzeciwie. Zdaniem Z. Kmiecika taka interpretacja jest błędna, ponieważ prowadzi do wniosku, że organ musi przeprowadzić odpowiednie postępowanie nadzwyczajne, nawet w sytuacji gdy sprzeciw jest niedopuszczalny<sup>43</sup>.

Zgodnie z art. 186 kodeksu postępowania administracyjnego istnieje zakaz odwołania sprzeciwu z powodów merytorycznych bez uprzedniego przeprowadzania postępowania co do istoty sprawy. Oznacza to, że jeśli prokurator wnosi sprzeciw organ nie może odmówić przeprowadzenia postępowania nadzwyczajnego, powołując się na bezzasadność sprzeciwu. Organ może to zrobić z powodów formalnych, czyli gdy sprzeciw jest niedopuszczalny<sup>44</sup>.

Z treści działu IV kodeksu postępowania administracyjnego wynika, że sprzeciw jest niedopuszczalny w następujących przypadkach:

- gdy decyzja jest nieostateczna,
- gdy sprzeciw oparty jest na okoliczności niestanowiącej podstawy do wzruszenia ostatecznej decyzji,
- gdy okoliczność będąca podstawą sprzeciwu była już przedmiotem kontroli sądowej,
- gdy prokurator wnosi sprzeciw z powodu niekonstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę kwestionowanej decyzji, z powodu niezawinionego nieuczestnictwa strony w postępowaniu lub z powodu naruszenia zasady równego traktowania przy załatwianiu sprawy, nie uzyskawszy uprzednio zgody strony na wniesienie sprzeciwu z tej przyczyny<sup>45</sup>.

Postępowanie zainicjowane sprzeciwem prokuratora jest postępowaniem wszczętym z urzędu, wynika to z brzmienia art. 186 kodeksu postępowania administracyjnego. Z treści powyższego przepisu wywnioskować można, że pierwszą czynnością, której dokonać powinien organ, do którego prokurator wniósł sprzeciw jest zawiadomienie o tym stron postępowania<sup>46</sup>. Postępowanie nadzwyczajne wszczęte na skutek sprzeciwu prokuratora również zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego uznawane jest jako wszczęte z urzędu, co w konsekwencji ewentualnego wycofania sprzeciwu nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania i nie jest podstawą do jego umorzenia<sup>47</sup>.

Z treści art. 187 kodeksu postępowania administracyjnego wynika, że w sytuacji wniesienia sprzeciwu organ administracji obowiązany jest niezwłocznie rozpa-

<sup>43</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie ... op. cit.*, s. 97.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> J. Borkowski, *Komentarz do art. 186 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2009, s. 674, tak samo stwierdził NSA w wyroku z dnia 26 maja 1989 r., IV SA 339/89, Lex nr 10068.

<sup>47</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 1997 r., I SA 932/95, Lex nr 30946.

trzyć, czy zachodzi potrzeba wstrzymania wykonania decyzji do chwili załatwienia sprzeciwu. Wstrzymanie wykonania decyzji ostatecznej w związku ze sprzeciwem prokuratora będzie możliwe przy spełnieniu przesłanek i na zasadach określonych w art. 152 § 1 i art. 159 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. Zażalenie na postanowienie dotyczące wstrzymania wykonania decyzji będzie przysługiwać stronom, prokuratorowi i innym podmiotom występującym na prawach strony, o ile występują w sprawie<sup>48</sup>.

Podsumowując, zauważyć należy, że w postępowaniu administracyjnym obok prokuratora na prawach strony mogą występować również inne podmioty, jednak mimo ukształtowania ich statusu procesowego przez odesłanie do przepisów regulujących uprawnienia prokuratora tylko temu ostatniemu przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu<sup>49</sup>.

## PODSUMOWANIE

Zasadniczym celem udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym, w przypadku żądania jego wszczęcia, jest usunięcie stanu niezgodnego z prawem, zaś w sytuacji zgłoszenia udziału w postępowaniu zapewnienie, by postępowanie i rozstrzygnięcie było zgodne z prawem<sup>50</sup>. Z uwagi na cel udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym, jakim jest strzeżenie praworządności jego pozycja jest odmienna w porównaniu do innych podmiotów na prawach strony. Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym jest niezależny od woli organu. Nie może on odmówić prokuratorowi dopuszczenia do postępowania<sup>51</sup>.

Postępowanie administracyjne toczy się z udziałem prokuratora, jeżeli zażądał on jego wszczęcia albo zgłosił swój udział w postępowaniu. Jego wstąpienie do postępowania w sprawie sporu może nastąpić przez złożenie odrębnego oświadczenia o wstąpieniu, które może być pisemne lub ustne do protokołu. Wstąpienie prokuratora do postępowania może być również połączone z dokonaniem przez niego danej czynności procesowej. Prawa strony służą prokuratorowi od chwili włączenia się do postępowania, niezależnie od jego trybu i stadium<sup>52</sup>.

Zaznaczyć należy, że prokurator występujący w postępowaniu administracyjnym ma samodzielną pozycję procesową. Oznacza to bowiem, że nie musi popierać żadnej ze stron postępowania i może działać wbrew ich interesom.

<sup>48</sup> T. Kielkowski, *op. cit.*, s. 1150.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 1158.

<sup>50</sup> W. Czerwiński, *Postępowanie ...*, *op. cit.*, s. 211.

<sup>51</sup> F. Elżanowski, *op. cit.*, s. 718.

<sup>52</sup> J. Borkowski, *Komentarz do art. 188 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2017, s. 947.

Z powyższej analizy wynika, że wieloaspektowy charakter zadań prokuratora, nie ogranicza jego funkcji jedynie do postępowania karnego, ale aktywizuje go w innych rodzajach postępowań, tam gdzie wymaga tego interes społeczny.

## BIBLIOGRAFIA

### LITERATURA

- Adamiak B., *Komentarz do art. 31 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Adamiak B., Borkowski J., Warszawa 2017.
- Adamiak B., *Podmioty na prawach strony*, [w:] Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2015.
- Antosiewicz J., *Prokurator w postępowaniu administracyjnym. Realizacja ochrony interesu społecznego i praw obywateli*, „Problematyka Praworządności” 1989, nr 6.
- Borkowski J., *Głos do wyroku NSA z dnia 29 września 2005 r., II OSK 34/05*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 6.
- Borkowski J., *Komentarz do art. 184 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Adamiak B., Borkowski J., Warszawa 2017.
- Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 1999.
- Czerwiński W., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. Udział prokuratora*, Warszawa 2001.
- Czerwiński W., *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, Toruń 2009.
- Elżanowski F., *Komentarz do art. 182, 185 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Hauser R., Wierzbowski M., Warszawa 2014.
- Kiełkowski T., *Komentarz do art. 184, 185, 187, 189 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Knysiak-Molczyk H., Warszawa 2015.
- Kmieciak Z., *Odwolania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017.
- Kmiecik Z. R., *Prokurator w postępowaniu administracyjnym. Zagadnienia dyskusyjne*, Lublin 2011.
- Łaszczyca G., *Zaalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000.
- Sawczyn W., *Administracyjne postępowanie ogólne*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2017.
- Woś T., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013.

### AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1257 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, t.j. Dz. U.2017, poz. 1767 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1206 ze zm.

#### ORZECZNICTWO

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 1989 r., IV SA 339/89, Lex nr 10068.  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 1997 r., I SA 932/95, Lex nr 30946.  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 czerwca 2002 r., I SA 2719/02, Lex nr 160599.  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2005 r., II GSK 3/05, Lex nr 160279.  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 września 2005 r., II OSK 34/05, Lex nr 182610  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 czerwca 2008 r., II OSK 641/07, Lex nr 510237.  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2009 r., II OSK 838/07, Lex nr 562852.  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1491/09, Lex nr 745047.  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/Kr 1597/11, Lex nr 1240974. *Summary*

#### SUMMARY

The paper presents a prosecutor's trial position in administrative proceedings and the rights that allow to distinguish him/her from other subjects acting as parties. The purpose of the prosecutor's participation in the administrative proceedings is to remove the unlawful state and ensure that the proceedings and the settlement are lawful. The role of the prosecutor does not limit his/her function to criminal proceedings only, but it activates him/her in other types of proceedings, where it is required by the public interest.

**Keywords:** administrative proceedings, prosecutor, subject acting as a party, requesting the initiation of proceedings, opposition to a final decision