

# **Rola prokuratora w postępowaniu administracyjnym oraz sądownoadministracyjnym**

## **Wstęp**

Prokuratura jest organem powołanym do ścigania przestępstw oraz stania na straży praworządności<sup>1</sup>. O ile nie budzi najmniejszych wątpliwości pierwsza część powyższej tezy, a więc koncentracja działalności prokuratury w sprawach karnych, o tyle stanie na straży praworządności wymaga sprecyzowania. Prokuratura zobowiązana jest z mocy prawa, aby angażować się we wszystkie sprawy, w których praworządność jest albo może być zagrożona. W tradycyjnym rozumieniu prokurator działa w imieniu prawa, w sprawach karnych, w których doszło do naruszenia dobra prawem chronionego, jednakże przepisy prawa powszechnie obowiązującego przewidują także udział prokuratora w sprawach innych niż karne.

Kodeks postępowania administracyjnego<sup>2</sup> wyróżnia kategorię podmiotów, którym ustawodawca przyznaje uprawnienie do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej, a także skargi, skargi kasacyjnej oraz zażalenia do sądów administracyjnych. Są nimi tzw. podmioty na prawach strony. Podmioty te nie mają w postępowaniu interesu

---

<sup>1</sup> Artykuł 2 Ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1767 ze zm.), dalej: p.o.p.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.), dalej: k.p.a.

prawnego rozumianego w ujęciu kodeksowym, mają natomiast takie same uprawnienia procesowe jak strona, a co za tym idzie, posiadają legitymację do składania środków zaskarżenia. Ponadto podmiot na prawach strony nie jest adresatem podjętego rozstrzygnięcia. Do podmiotów na prawach strony zalicza się: prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, organizacje społeczne oraz inne podmioty, którym przepisy szczególne przyznają przymiot uczestnika na prawach strony<sup>3</sup>.

Celem artykułu jest przedstawienie możliwości udziału prokuratury w postępowaniu administracyjnym oraz sądownoadministracyjnym ze względu na doniosłość spraw, których prawidłowość przebiegu i zagwarantowanie zgodności z prawem jest szczególnie istotne, a jednocześnie stanowi czynnik wzmacniający praworządność.

Swoboda podjęcia decyzji o wstąpieniu prokuratora do postępowania administracyjnego lub sądownoadministracyjnego jest niezwykle ocenna. W konsekwencji doniosłość spraw również podlega refleksji nad zasadnością wstąpienia do postępowania. Należałoby się zastanowić nad zwiększeniem liczby prokuratorów wyspecjalizowanych w sprawach z zakresu prawa i procedury administracyjnej oraz sądownoadministracyjnej, którzy koncentrowaliby działania prokuratury na sprawach z zakresu postępowania przed organami administracji publicznej oraz sądami administracyjnymi. Takie rozwiązanie mogłoby spowodować zwiększenie udziału prokuratury w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej oraz zwiększenie praworządności. Rozwiązanie zaproponowane przez autora mogłoby mieć szczególnie doniosły wymiar w sprawach, w których strony postępowań nie są reprezentowane przez profesjonalnych pełnomocników. Odsetek takich spraw jest nadal duży<sup>4</sup>.

Zgodnie z art. 1 § 1 p.o.p. prokuraturę w Polsce stanowią: Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy, zastępcy Prokuratora Generalnego oraz pozostali prokuratorzy powszechnych jednostek prokuratury,

---

<sup>3</sup> B. Adamiak, *Komentarz do art. 50 k.p.a.*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 489.

<sup>4</sup> *Głos prokuratora nie tylko w sprawach karnych* <<http://www.zielona-gora.po.gov.pl/index.php?id=3&ida=10031>> [dostęp: 9.04.2018].

a także prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Prokurator Generalny i podlegli mu prokuratorzy powinni stosować wszelkie prawem dozwolone środki zmierzające do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, kwestionować przed sądami administracyjnymi niezgodne z prawem decyzje administracyjne oraz brać czynny udział w postępowaniach przed sądami oraz współdziałać z organami władzy publicznej i organizacjami społecznymi w zakresie naruszenia nie tylko prawa karnego, ale także prawa administracyjnego<sup>5</sup>.

Zdaniem autora niekorzystnym zjawiskiem jest rzadki udział prokuratury w sprawach administracyjnych oraz sądownoadministracyjnych. Oczywiście jest, że liczba spraw administracyjnych prowadzonych przez organy administracji publicznej oraz spraw sądownoadministracyjnych prowadzonych przez sądy administracyjne jest nieporównywalnie większa od liczby spraw karnych<sup>6</sup>, których złożoność wymaga zaangażowania prokuratury w wielkim stopniu, jednakże udział prokuratury w sprawach regulowanych Kodeksem postępowania administracyjnego oraz ustawą Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>7</sup> jest równie istotny. Szczególne znaczenie ma udział prokuratury, gdy strona postępowania nie jest reprezentowana przez profesjonalnych pełnomocników.

## 1. Prokurator w postępowaniu administracyjnym

Zgodnie z k.p.a. stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub

---

<sup>5</sup> K. Celińska-Grzegorzcyk, R. Hauser, W. Piątek, W. Sawczyn, A. Skoczylas, *Postępowanie administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne*, wyd. 3, Warszawa 2013, s. 38.

<sup>6</sup> *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym* <<http://www.zielona-gora.po.gov.pl/index.php?id=51&ida=10142>> [dostęp: 9.04.2018].

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.), dalej: p.p.s.a.

obowiązek (art. 28 k.p.a.). Tymi podmiotami mogą być osoby fizyczne, osoby prawne, a także jednostki organizacyjne, które nie posiadają osobowości prawnej<sup>8</sup>. Zdolność do bycia stroną w postępowaniu administracyjnym jest skorelowana z istnieniem interesu prawnego, czyli związkiem między sferą indywidualnych praw i obowiązków określonego podmiotu a sprawą administracyjną, w której może nastąpić konkretyzacja tych uprawnień i obowiązków. Najczęściej następuje to w drodze decyzji administracyjnej<sup>9</sup>. Przykładowo, Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) wyraził pogląd, że „mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby. Chodzi tu zatem o interes prawny, a nie faktyczny, przy czym musi występować bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy interesem prawnym strony a wynikiem postępowania administracyjnego”<sup>10</sup>. Podmiot, który nie jest stroną postępowania, może zwrócić się do Prokuratora lub Rzecznika Praw Obywatelskich o wstąpienie do toczącego się postępowania administracyjnego lub sądownoadministracyjnego, bądź też o zainicjowanie postępowania nadzwyczajnego, np. nieważnościowego lub wznowieniowego, w którym dokonana zostanie ocena zgodności z prawem wydanej decyzji<sup>11</sup>.

Zgodnie z art. 5 p.o.p. każdy prokurator może uczestniczyć w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych, administracyjnych oraz karnych na podstawie odrębnych przepisów. Również k.p.a. oraz p.p.s.a. uregulowały udział prokuratury w sprawach, w których uczestniczą organy administracji publicznej.

Ustawodawca przyznaje prokuratorowi inicjatywę procesową, która polega na żądaniu wszczęcia postępowania w celu usunięcia stanu

---

<sup>8</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 286.

<sup>9</sup> Uchwała NSA z dnia 26 listopada 2001 r., OPK 19/01, ONSA 2002, nr 2, poz. 68.

<sup>10</sup> Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2016 r., II OSK 2569/14 <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2F4ED64A33>> [dostęp: 20.02.2018].

<sup>11</sup> Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2017 r., II OSK 1967/15, LEX nr 2291039.

niezgodnego z prawem (art. 182 k.p.a.), zgłoszeniu swojego udziału w toczącym się już postępowaniu (art. 183 k.p.a.) oraz zgłoszeniu sprzeciwu od decyzji ostatecznej, czyli żądaniu ponownej weryfikacji decyzji, jeżeli k.p.a. albo przepisy szczególne przewidują taką możliwość – wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylecia lub zmiany (art. 184 § 1 k.p.a.). Ustawodawcy prawdopodobnie przyświecała idea nadania prokuratorowi praw strony, aby zagwarantować zgodność z prawem całemu postępowaniu, a także rozstrzygnięciu kończącemu sprawę<sup>12</sup>. Wniesienie żądania prokuratora do organu administracji publicznej jest wiążące dla organu. Oznacza to, że istnieje możliwość wzruszenia każdej ostatecznej decyzji administracyjnej pod warunkiem, że k.p.a. lub przepisy szczególne przewidują prawo wniesienia takiego żądania przez prokuratora. W praktyce udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym sprowadza się do możliwości wstąpienia do postępowania na każdym jego etapie<sup>13</sup>.

Prokurator może także żądać nadesłania lub przedstawienia akt sprawy, złożenia wyjaśnień i dokumentów, może przesłuchać świadków oraz zwrócić się do biegłych o wystawienie opinii w sprawie zawsze, gdy ma wątpliwości co do ochrony praworządności w toku postępowania<sup>14</sup>.

Podstawowym zadaniem prokuratora w postępowaniu administracyjnym jest czuwanie nad „przestrzeganiem zasad sprawiedliwości proceduralnej”<sup>15</sup>. Oznacza to, że prokurator ma obowiązek interweniowania, jeżeli wymaga tego ochrona konstytucyjnej zasady praworządności oraz ochrony praw i wolności człowieka i obywatela.

---

<sup>12</sup> K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, W. Piątek, W. Sawczyn, A. Skoczylas, op. cit., s. 39.

<sup>13</sup> W. Czerwiński, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne. Praktyczny przewodnik dla aplikantów i prokuratorów*, Kraków 2001, s. 215.

<sup>14</sup> K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, W. Piątek, W. Sawczyn, A. Skoczylas, op. cit., s. 39.

<sup>15</sup> W. Czerwiński, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądowniczoadministracyjnym*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 122–125.

Prokurator, który żąda wstąpienia do postępowania administracyjnego, otrzymuje prawa strony, które są równoważne pierwotnej stronie postępowania. W praktyce oznacza to, że prokurator może wnieść odwołanie od decyzji, zażalenie od postanowienia, a także skorzystać z wszelkich uprawnień, jakie k.p.a. przyznaje stronie.

Prokuratorowi służy prawo zwrócenia się do organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem. Uprawnienie to sprowadza się do żądania wszczęcia postępowania, które jest skorelowane z istnieniem stanu niezgodnego z prawem. Ustawodawca powierza ocenę tego stanu prokuratorowi. Ocena ta nie podlega weryfikacji przez organ administracji publicznej, przed którym postępowanie się toczyło. Organ administracji publicznej jest związany takim żądaniem i nie może odmówić włączenia prokuratora do postępowania administracyjnego<sup>16</sup>.

Prokurator ma procesową legitymację do żądania wszczęcia postępowania w każdej sprawie podlegającej załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej. Prawo prokuratora do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego jest niezależne od tego, czy decyzja administracyjna może być wydana z urzędu czy na wniosek, w tym na żądanie strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Przyjąć jednak należy, że w przypadku, gdy przepis prawa wymaga wniosku strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., a organ administracji publicznej podjął postępowanie administracyjne na żądanie prokuratora, warunkiem prowadzenia tego postępowania jest uzyskanie zgody podmiotu posiadającego w sprawie będącej przedmiotem postępowania własny interes prawny. W sytuacji, gdy taki podmiot nie wyrazi zgody na prowadzenie postępowania administracyjnego, organ administracji publicznej ma obowiązek umorzyć postępowanie, gdyż do podmiotu posiadającego własny interes prawny, poza ustawowo określonymi wyjątkami, należy także prawo rozporządzania postępowaniem administracyjnym<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/Kr 1597/11, LEX nr 1240974.

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 stycznia 2016 r., III SA/Po 743/15, LEX nr 1991740.

Prokuratorowi przysługuje również prawo do udziału w każdym etapie postępowania administracyjnego. Gwarantuje to art. 183 § 1 k.p.a. poprzez sformułowanie „każdy”. Należy podkreślić, że prawa strony przysługują prokuratorowi dopiero od momentu włączenia do postępowania. Konsekwencją udziału prokuratora w postępowaniu są przysługujące mu prawa strony także do wniesienia odwołania. Żeby wnieść odwołanie, prokurator musi sobie zapewnić udział w sprawie. W orzecznictwie i doktrynie pojawiają się rozbieżności co do tego, czy prokurator może wnieść odwołanie, jeżeli nie brał udziału w postępowaniu przed organem I instancji. Pierwszy wyróżniony pogląd przewiduje, że prokurator może włączyć się w każdym stadium do postępowania, także więc w postępowaniu organu I instancji – do momentu wydania decyzji, a następnie w postępowaniu odwoławczym lub w nadzwyczajnych tokach postępowania – do czasu wydania decyzji w danej instancji. Autor tezy podkreślił, że prokuratorowi przysługują wszystkie środki prawne zwyczajne (odwołanie, zażalenie) – bez względu na to, czy brał udział w postępowaniu<sup>18</sup>. Drugi, a zarazem odmienny pogląd opiera się na art. 182–183 k.p.a., zgodnie z którymi to przepisami prokuratorowi służą prawa strony tylko wtedy, gdy bierze on udział w postępowaniu, a momentem decydującym w zakresie przysługujących mu praw strony będzie chwila włączenia się do postępowania. Tym samym legitymacja do wniesienia odwołania przez prokuratora jest uzależniona od jego udziału w postępowaniu w I instancji<sup>19</sup>. Zestawienie normy zawartej w art. 188 k.p.a. oraz w art. 182 i 183 k.p.a. nakazuje przyjąć, że jeżeli prokurator nie brał udziału w postępowaniu, to nie służą mu prawa strony, w tym prawo do wniesienia odwołania<sup>20</sup>. Nie jest możliwe, aby prokurator z mocą wsteczną odnosił się do kwestii, które miały miejsce

<sup>18</sup> J. Jendrośka, *Komentarz do art. 183 k.p.a.*, [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 293.

<sup>19</sup> B. Adamiak, *Komentarz do art. 182 k.p.a.*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 515.

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 listopada 2010 r., IV SA/Po 312/10, LEX nr 758480.

bez jego udziału. Dopiero w odwołaniu od decyzji będzie mógł podnosić zarzuty co do przebiegu postępowania lub wykładni prawa materialnego. Wiąże się to także z brakiem możliwości wniesienia odwołania, gdy prokurator nie uczestniczył w postępowaniu<sup>21</sup>. Jednakże orzecznictwo jest zgodne co do tego, że prokurator, który nie uczestniczył w postępowaniu przed organem I instancji, może wnieść odwołanie, ponieważ jest to niezbędne dla zapewnienia wykonywania zadań prokuratury<sup>22</sup>. Termin na wniesienie odwołania jest dokładnie taki sam, jaki ustawodawca przewiduje dla strony postępowania<sup>23</sup>.

Jedynym racjonalnym uzasadnieniem spoczywającego na organie obowiązku zawiadamiania prokuratora o czynnościach procesowych i doręczania wydanych w sprawie rozstrzygnięć jest przysługujący prokuratorowi status uczestnika na prawach strony, nawet gdy nie oświadczył wyraźnie, że będzie brał udział w postępowaniu wszczętym na skutek wniesionej przez siebie żądania<sup>24</sup>.

Należy wyraźnie podkreślić, że prawo włączenia się prokuratora do postępowania administracyjnego nie jest zarezerwowane tylko dla spraw, w których uczestniczy osoba fizyczna, ale także do tych, w których stroną jest osoba prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Decyzja administracyjna, która jest zgodna z prawem, nie stanowi naruszenia interesu prawnego jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże gdy decyzja dotknięta jest wadami, zasadne jest, aby prokurator włączył się do postępowania. Ochronę interesów prawnych tych jednostek w sytuacji, gdy ich organy powołane zostały do orzekania w drodze decyzji administracyjnych, należy przenieść na płaszczyznę zasady praworządności. Dlatego właściwy powinien tu być tryb weryfikacji decyzji naruszających prawo na podstawie przepisów normujących udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z dnia 10 marca 2011 r., II OSK431/10, LEX nr 1080288.

<sup>22</sup> Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2009 r., I OSK 324/08, LEX nr 521975.

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 grudnia 2007 r., II SA/Bk 612/07, LEX nr 342107.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1491/09, LEX nr 745047.

<sup>25</sup> Postanowienie NSA z dnia 12 marca 2010 r., I SA/Kr 170/10, LEX nr 580204.



## 2. Prokurator w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Udział prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym również został uregulowany w przepisach p.p.s.a. Biorąc pod uwagę, że postępowanie w sprawie z zakresu prawa administracyjnego ulega przeniesieniu na grunt postępowania sądowego, racjonalne jest, aby prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka mogli wziąć udział w tym postępowaniu, mając na celu przede wszystkim ochronę praworządności<sup>26</sup>. Omawiając problematykę udziału prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym, trzeba uwzględnić dwa aspekty, w odniesieniu do których prokurator może stać się podmiotem na prawach strony tego postępowania.

Pierwszy z nich dotyczy sytuacji, w której prokurator był uprzednio stroną postępowania administracyjnego, które zakończyło się decyzją ostateczną. Wówczas prokurator, który jest uczestnikiem na prawach strony, zachowuje swój status. Prokurator zobowiązany jest do spełnienia obowiązku wyczerpania środków zaskarżenia (art. 52 § 1 p.p.s.a.). Niniejsza teza została także potwierdzona poprzez uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego, w której wyrażono stanowisko, że prokurator nie może skutecznie wnieść skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, jeżeli nie wyczerpie środków odwoławczych, a jeżeli takie środki nie zostały przez ustawę przewidziane, należy wnieść surogaty odwołania, tj. wezwania do usunięcia naruszenia prawa<sup>27</sup>.

Drugi aspekt odnosi się do sytuacji, gdy prokurator nie był uprzednio stroną postępowania administracyjnego. Wówczas, po powzięciu wiedzy o stanie prawnym, który w ocenie prokuratora może stwarzać

---

<sup>26</sup> R. Hauser, *Rola przepisów procesowych w realizacji norm materialnego prawa administracyjnego*, [w:] Z. Leoński (red.), *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Poznań 1998, s. 59.

<sup>27</sup> Uchwała NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r., I OPS 6/05 <[http://www.orzeczenia-nsa.pl/uchwala/i-ops-6-05/dopuszczenie\\_pojazdu\\_do\\_ruchu/57adc8.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/uchwala/i-ops-6-05/dopuszczenie_pojazdu_do_ruchu/57adc8.html)> [dostęp: 20.02.2018].

zagrożenie dla praworządności, prokurator może wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. W tej sytuacji jednak pozycja prawna prokuratora w stosunku do strony postępowania jest uprzywilejowana, bowiem prokurator może wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od momentu doręczenia rozstrzygnięcia stronie (art. 53 § 3 p.p.s.a.).

Prokurator, inicjując postępowanie przed sądem administracyjnym, działa w imieniu obiektywnie pojętego porządku prawnego i nie musi wykazywać swej legitymacji do wniesienia skargi<sup>28</sup>. W świetle art. 8 p.p.s.a. prokurator według własnej oceny decyduje o udziale w postępowaniu sędowoadministracyjnym, a zasadność tej decyzji nie podlega ocenie ze strony sądu administracyjnego<sup>29</sup>. Legitymacja prokuratora do wniesienia skargi nie jest ograniczona przesłankami materialnoprawnymi<sup>30</sup>. Podmiot ten składa skargę w sprawie dotyczącej interesów innych osób i jedyną podstawą jego legitymacji skargowej jest ochrona obiektywnego porządku prawnego<sup>31</sup>. Prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu sędowoadministracyjnym bez względu na jego stadium. O tym, czy udział prokuratora w konkretnym postępowaniu jest potrzebny, decyduje sam prokurator. Prokurator daje wyraz temu, że przystępuje do postępowania, przez samo złożenie oświadczenia w tym przedmiocie<sup>32</sup>.

W postępowaniu sędowoadministracyjnym strona występuje przed sądem w celu ochrony własnego interesu prawnego, którego oparcie musi się znajdować w obowiązujących przepisach prawa materialnego. Prokurator jest podmiotem, który nie posiada własnego interesu prawnego, a zgłaszając inicjatywę wszczęcia postępowania przed

---

<sup>28</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 212.

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 października 2016 r., III SA/Gd 688/16 <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BEE42703B4>> [dostęp: 20.02.2018].

<sup>30</sup> Z. Kmieciak, *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 67.

<sup>31</sup> B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 124.

<sup>32</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 września 2016 r., IV SAB/Wr 268/14 <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9F0B853AFA>> [dostęp: 20.02.2018].

sądami administracyjnymi, powołuje się na konieczność ochrony obiektywnego porządku prawnego, którym jest ochrona praworządności<sup>33</sup>.

Prokurator, który wnosi skargę do sądu administracyjnego, staje się podmiotem na prawach strony. W związku z tym, analogicznie jak w postępowaniu administracyjnym, służą mu wszelkie uprawnienia wynikające ze statusu strony. Oznacza to, że prokurator może wnieść także skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zażalenie, skargę o wznowienie postępowania oraz skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Podobnie jak w przepisach k.p.a., prokurator, pomimo braku uczestnictwa w postępowaniu przed sądem I instancji, może wnieść skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie ustawowym, przewidzianym dla strony postępowania. Zastrzega się jednak, że skargę kasacyjną może wnieść prokurator, co oznacza, że nie może tego zrobić osoba, która zdała pozytywnie egzamin prokuratorski<sup>34</sup>. Przepis ten jest bezwzględnie wiążący.

Ustawodawca w art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. zwalnia prokuratora z obowiązku poniesienia kosztów. *Ratio legis* wskazuje na motywy, jakimi kieruje się prokurator, występując w interesie ogólnym – w ochronie praworządności. Wówczas, z mocy prawa, prokurator nie ponosi kosztów postępowania sądowoadministracyjnego.

Ustawodawca uregulował ponadto szczególną pozycję Prokuratora Generalnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Otóż, zgodnie z przepisami p.p.s.a., Prokurator Generalny może wystąpić z wnioskiem do Naczelnego Sądu Administracyjnego, aby ten podjął uchwałę, w której nastąpi rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, które budzi wątpliwości w orzecznictwie (art. 264 § 2 p.p.s.a.). Wówczas udział Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy jest obowiązkowy, gdy Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w pełnym składzie albo w składzie całej Izby. Nieobecność Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy stanowi przeszkodę do odbycia posiedzenia<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, W. Piątek, W. Sawczyn, A. Skoczylas, op. cit., s. 166.

<sup>34</sup> Postanowienie NSA z dnia 21 maja 2013 r., II GZ 230/13, LEX nr 230113.

<sup>35</sup> B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, op. cit., s. 1034.

Gdy sprawa jest rozpoznawana w innym składzie, wystarczający jest udział prokuratora Prokuratury Generalnej (art. 265 p.p.s.a.).

Praktyka wskazuje na bardzo aktywny udział Prokuratora Generalnego w zakresie podejmowania uchwał przez Naczelną Sąd Administracyjny<sup>36</sup>. Pozwala to na kształtowanie jednolitego stanowiska sądów administracyjnych w zakresie spraw, w których ewidentnie zarysowują się rozbieżności. Pożądane jest, aby Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka występowali do Naczelnego Sądu Administracyjnego w celu kreowania linii orzeczniczej, kierując się zasadami praworządności, subsydiarności oraz państwa prawa.

## Podsumowanie

Prokuratura odgrywa niezwykle istotną rolę w zakresie stania na straży praworządności. Przejawia się to głównie poprzez uczestnictwo w sprawach karnych, ale także w sprawach z zakresu prawa administracyjnego prokuratura powinna akcentować swój czynny udział. Kierując się zasadą praworządności oraz sprawiedliwości społecznej, pożądanym zjawiskiem jest, aby prokuratura brała czynny udział w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych ze względu na doniosłość spraw, które są rozstrzygane w ich ramach. Praworządność wymaga, aby zarówno w sprawach karnych, jak i w sprawach z zakresu prawa administracyjnego prokuratura monitorowała przebieg procedur. Istotny w tym zakresie jest projekt nowelizacji Prawa o prokuraturze dotyczący zwiększenia monitoringu spraw administracyjnych i sądownoadministracyjnych, aby wyrównać proporcje inicjatywy wstąpienia do postępowań. O toczących się postępowaniach prokuratura dowiadyuje się zarówno na wniosek strony zainteresowanej udziałem prokuratora w postępowaniu, jak i z własnej obserwacji, którą prowadzą wyspecjalizowane departamenty w prokuraturach.

Prokuratura poprzez swój czynny udział w postępowaniach przed organami administracji publicznej oraz sądami administracyjnymi przyczynia się do zwiększenia zapewnienia prawidłowości procesów,

---

<sup>36</sup> A. Skoczyła, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 214.

pewności prawa oraz sprawiedliwości społecznej. Zdaniem autora taki stan powinien być utrwalany z całą determinacją, aby praworządność była respektowana przez organy władzy publicznej, a także organy wymiaru sprawiedliwości. Nie oznacza to, że przy braku udziału prokuratury praworządność nie jest respektowana, ale zdaniem autora, dodatkowy udział prokuratury może tylko wzmocnić postulowaną praktykę.

Również doniosła rola Prokuratora Generalnego zasługuje na uwagę. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka od lat podejmują działania, aby Naczelny Sąd Administracyjny podejmował uchwały, których wpływ na rozwój orzecznictwa oraz doktryny prawa jest szczególnie istotny. Uchwały rozstrzygają ostatecznie sporne zagadnienia prawne, które budzą w praktyce liczne wątpliwości interpretacyjne.

Autor zaakcentował szczególną rolę prokuratora w procedurach ustanowionych w k.p.a. i p.p.s.a. jako czynnik wzmacniający praworządność w postępowaniach przed organami administracji publicznej oraz sądami administracyjnymi.

## **The role of the prosecutor in administrative and court-administrative proceedings**

### **Summary**

The subject matter of the article is to present the role of the prosecutor in administrative and court-administrative proceedings. By demonstrating his/her rights, the author emphasizes the need to increase the number of prosecutors in proceedings before public administration authorities and administrative courts. This is to strengthen the rule of law. By presenting particular views in case law and doctrine, the author shows the benefits of the prosecutor's participation in the proceedings. The prosecutor's participation in procedures before public administration authorities and administrative courts should be dictated by the protection of the rule of law, regardless of the legal interest of the parties to the proceedings.

Attention should be also paid to the participation of the Prosecutor General in the creation of court rulings in administrative law matters.