

Paweł Górecki*

Uniwersytet Szczeciński

KONSTRUKCJA LEGITYMACJI PROKURATORA DO WNIESIENIA SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Streszczenie

Udział prokuratora w procesie sądownoadministracyjnym jest nieodzowny i konieczny. Prokurator ma stać na straży praworządności i dbać o to, aby interes publiczny nie doznał uszczerbku w wyniku bezprawnej działalności administracji publicznej. W tym celu ustawodawca w taki sposób skonstruował legitymację prokuratora, aby jak najpełniej mógł on realizować powierzone mu zadania na gruncie postępowania przed sądami administracyjnymi.

Słowa kluczowe: postępowanie sądownoadministracyjne, sąd administracyjny, prokurator

Wprowadzenie

Dostrzegając wagę i potrzebę ochrony interesu publicznego w zakresie praworządności, przyznano prokuratorowi legitymację do wniesienia skargi do sądu administracyjnego już na mocy ustawy z 31 stycznia 1980 roku o Naczel-

* dr Paweł Górecki – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie. E-mail: pawelgorecki@op.pl.

nym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹. Dział VI znowelizowanego k.p.a. zawierał art. 197 pkt 3, który przyznawał prokuratorowi uprawnienie do wniesienia skargi na decyzje administracyjne. W 1990 roku ustawodawca wraz z powstaniem samorządu terytorialnego przyznał prokuratorowi nieprzysługujące mu dotychczas uprawnienia. Instytucja zaskarżania przez prokuratora do sądu administracyjnego uchwał organów samorządu terytorialnego i rozporządzeń terenowych organów administracji została wprowadzona przez ustawę z 22 marca 1990 roku o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym². Ustawa ta pozostawała, co zgodnie podkreślano w doktrynie³ oraz w orzecznictwie⁴, w oczywistym związku z przeprowadzaną wówczas reformą samorządową, a także ze zmianą ustroju prokuratury. Nowo sformułowany przepis art. 6 ust. 3 ustawy o prokuraturze⁵, zgodnie z wersją tekstu aktu prawnego na 31 marca 1990 roku, stanowił samodzielną podstawę uzasadniającą legitymację prokuratora w zakresie skarg na uchwały organów gminy i organów terenowych administracji⁶.

W tekście jednolitym ustawy o prokuraturze z 27 marca 1991 roku (DzU nr 25, poz. 103) uprawnienie prokuratora do zaskarżenia uchwał samorządu terytorialnego umieszczono w art. 5 ust. 3. W kolejnej nowelizacji ustawy o prokuraturze, która miała miejsce w ustawie z 15 maja 1993 roku o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Krajowej Radzie Sądownictwa i o powołaniu sądów apelacyjnych (DzU nr 47, poz. 213), przepis opisujący prawo prokuratora do zaskarżania uchwał wspólnoty samorządowej oznaczony został jako art. 5 i otrzymał brzmienie: „jeżeli uchwała organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie terenowego organu administracji państwowej są niezgodne

¹ DzU z 1980 roku, nr 4, poz. 8.

² DzU nr 20, poz. 121.

³ Zob. glosa J. Borkowskiego do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 1992 roku, sygn. SA/Gd 172/92, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, nr 9, poz. 177.

⁴ Zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 11 lutego 1993 roku, sygn. III AZP 32/92, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1993, nr 7–8, poz. 118.

⁵ Artykuł 6 ust. 3 dodany przez art. 1 pkt 7 lit. b) ustawy z 22 marca 1990 roku o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (DzU z 1990 roku, nr 20 poz. 121) z 31 marca 1990 roku.

⁶ Wyrok NSA z 28 kwietnia 1992, S.A./Gd 172/92, z aprobuską glosą J. Borkowskiego, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, nr 9, poz. 177.

z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w wypadku uchwały organu samorządu terytorialnego prokurator może wystąpić także o stwierdzenie jej nieważności do sądu administracyjnego”.

W stosunku do poprzedniej wersji art. 5 ustawy o prokuraturze zmiana polegała na wprowadzeniu nowego sposobu pozbawienia mocy wiążącej w czasie zaskarżonej uchwały oraz na dostosowaniu zgłaszanego żądania do rozwiązania wprowadzonego przez ustawę o samorządzie terytorialnym. W pozostałym zakresie treść przepisu nie została zmieniona. Kontynuacją regulacji udziału prokuratora w postępowaniu przed sądem administracyjnym był art. 33 ust. 2 ustawy o NSA⁷. Zwieńczeniem prac ustawodawcy dotyczących legitymacji skargowej prokuratora w postępowaniu przed sądem administracyjnym są przepisy art. 8 §1 i 50 §1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸. Nie można również zapominać o podstawach legitymacji prokuratora określonych w przepisach ustawy o prokuraturze⁹, których treść także ewoluowała i była dostosowywana do zmieniającej się sytuacji.

P.p.s.a. w art. 50 § 1 mówi, że prokuratorowi służy skarga do sądu administracyjnego, a więc w myśl tego przepisu jest on podmiotem legitymowanym do jej wniesienia. Prokurator posiada legitymację do zainicjowania postępowania sądowego niemalże w takim zakresie jak właściwy jest sąd administracyjny. Jednakże p.p.s.a. nie konstruuje w pełni legitymacji skargowej prokuratora. Koncepcję jego legitymacji należy wyprowadzać z jego ustawowych zadań. Artykuł 2 ustawy o prokuraturze stwierdza, że zadaniem prokuratury jest strzeżenie praworządności, zwłaszcza gdy naruszenie prawa lub bezczynność organu narusza interes Rzeczypospolitej Polskiej lub interes społeczny¹⁰.

Zadanie strzeżenia poszanowania obowiązującego porządku prawnego Prokurator Generalny i podlegli mu prokuratorzy wykonują między innymi przez: podejmowanie środków przewidzianych prawem zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, admi-

⁷ Ustawa z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 74, poz. 368), dalej ustawa o NSA.

⁸ Ustawa z 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU z 2012 roku, nr 270), dalej p.p.s.a.

⁹ Ustawa z 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze (DzU z 2011 roku, nr 270, poz. 1599 ze zm.), dalej ustawa o prokuraturze.

¹⁰ § 196a rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 11 września 2014 roku Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (DzU z 2014 roku, poz. 1218).

nistracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach (art. 3 pkt 3 ustawy o prokuraturze); zaskarżanie do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji (art. 3 pkt 6 ustawy o prokuraturze); podejmowanie innych czynności określonych w ustawach (art. 3 pkt 10 ustawy o prokuraturze). Ponadto, z art. 5 wynika, że jeżeli uchwała organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wniosek o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru. W wypadku uchwały organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie jej nieważności do sądu administracyjnego. Podobnie jak w przypadku poprzednich stanów prawnych obowiązujący art. 5 ustawy o prokuraturze wskazuje, iż jest on samodzielną podstawą prawną uzasadniającą legitymację prokuratora do zaskarżenia uchwał jednostek samorządu terytorialnego. W pozostałych kwestiach procesowych dotyczących udziału prokuratora w postępowaniu sądowym należy stosować przepisy p.p.s.a. w związku z art. 42 ustawy o prokuraturze. Odmienność regulacji zawartej w ustawie o prokuraturze ma daleko idące znaczenie dla zakresu legitymacji procesowej prokuratora oraz jego pozycji w procesie sądowym. Z jednej strony zakres ten jest normatywnie ograniczony. Przykładem może być to, że prokurator nie jest podmiotem uprawnionym do zaskarżenia rozstrzygnięć nadzorczych. Ustawy o samorządach terytorialnych przyznają uprawnienie do wniesienia skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze poszczególnym wspólnotom samorządowym – gminom, powiatom i województwom. Z drugiej strony ustawodawca przyznaje prokuratorowi uprzywilejowaną pozycję w procesie sądowoadministracyjnym, zwalniając go z konieczności spełnienia niektórych przesłanek warunkujących prawidłowe wniesienia skargi lub określając te warunki łagodniej. Przykładami tej szczególnej pozycji prokuratora mogą być przepisy, na mocy których prokurator nie ma obowiązku wezwania na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa przed zaskarżeniem uchwał jednostek samorządu terytorialnego oraz rozporządzeń wojewody albo przepis art. 53 § 3 p.p.s.a., w oparciu o który prokuratorowi przysługują dłuższe terminy do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Prokurator w postępowaniu sądowoadministracyjnym występuje w obronie interesu publicznego i na tym kryterium zasadza się jego legitymacja procesowa. Samo pojęcie interesu publicznego nie jest jednoznaczne. „W przeszłości różnie określano interes publiczny, był on interesem społecznym, także dobrem wspól-

nym. W zależności od momentu w dziejach historycznych preferowano któreś z określeń tego terminu, ale zawsze pod tymi różnymi nazwami mieściła ta sama idea rozumienia interesu publicznego – pewnego dobra wspólnego danego społeczeństwa wychodzącego poza partykularyzm, korzyść jednostki”¹¹.

Interes publiczny „to szczególna kategoria normatywna, bowiem z jednej strony uwarunkowana wieloma zmiennymi zewnętrznymi natury przede wszystkim politycznej i społeczno-gospodarczej, z drugiej strony uzyskująca swą istotną treść w sytuacji zastosowania do konkretnego przypadku. Tak więc zmienne są elementy stosunków społecznych określonych za pomocą pojęcia nieostrego, zmienne są specyficzne cechy każdorazowej sytuacji, natomiast sama istota pojęcia jako takiego pozostaje stała i niezmienna”¹². „Z tego względu pojęcie interesu publicznego nie da się zamknąć w jednej powszechnie obowiązującej definicji. Niemożliwe jest nadanie temu pojęciu generalnego znaczenia, ponieważ jest ono w dużym stopniu determinowane przez zmiany zachodzące w strukturze społecznej i politycznej państwa. Interes publiczny wymaga permanentnego dostosowywania go do zmieniających się warunków zachodzących w życiu politycznym, społecznym. Dokonywania ciągłej jego oceny realizowanej przez organy administracji publicznej, niezależne ośrodki opiniotwórcze i wreszcie także i judykaturę”¹³. W przypadku działalności prokuratora interes publiczny, który stanowi płaszczyznę jego działalności, jest nierozzerwalnie związany z powierzonym mu zadaniem ochrony praworządności. Praworządność – poszanowanie obowiązującego porządku prawnego – należy rozpatrywać w kategorii dobra wspólnego, gdyż każdy powinien być zainteresowany tym, aby organy władzy państwowej respektowały prawo. I niezwykle istotne jest również to, aby struktura administracyjna państwa przewidywała istnienie organów strzegących poszanowanie prawa i chroniących obywateli przed arbitralnością oraz samowolą organów administracji publicznej.

Prokurator „w postępowaniu sądowym nie reprezentuje interesów żadnej ze stron tego postępowania, ale działa wyłącznie w celu zapewnienia ścisłego przestrzegania i jednolitego stosowania obowiązującego prawa, a więc w interesie

¹¹ P. Górecki, *Pojęcia interesu prawnego i interesu publicznego na tle założeń doktryny prawa*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2009, nr 524, „Studia Administracyjne” nr 1, s. 83.

¹² M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1986, s. 51–52.

¹³ P. Górecki, dz.cyt., s. 85–86.

państwa realizującego polityczno-ustrojowe i społeczno-gospodarcze zadania, polegające m.in. na zapewnieniu poszanowania praw obywateli”¹⁴.

Dla działań prokuratora istotne jest dążenie do osiągnięcia szybkiego i jednoznacznego skutku w postaci doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem. W tym celu został on wyposażony w swoiste środki prawne, odrębne od środków przyznanych podmiotom działającym w obronie własnych interesów prawnych lub uprawnień realizujących indywidualne publiczne prawa podmiotowe. Działalność prokuratora zatem jest oderwana od interesów czy uprawnień poszczególnych obywateli¹⁵. Dlatego nie istnieje możliwość wykazania istnienia legitymacji prokuratora do zainicjowania postępowania przed sądem administracyjnym wynikającej z powiązania tego podmiotu z interesem prawnym, a więc instytucją prawnomaterialną. Prokurator jako strona skarżąca podejmuje czynności procesowe w celu zapewnienia praworządności, a to z kolei jest działanie w interesie publicznym, tak więc wykazanie związku między legitymacją skargową prokuratora a interesem prawnym jest niemożliwe, ponieważ *spiritus movens* działania prokuratora nie jest korzyść osobista jego lub innej jednostki, ale wartość obiektywnej zgodności z prawem działań administracji publicznej. Z powyższych względów uprawniony jest pogląd, że legitymacja prokuratora do występowania przed sądami administracyjnymi ma charakter obiektywny. Możliwość wzruszenia niezgodnych z prawem aktów indywidualnych czy generalnych stanowi zobiektywizowany środek kontroli w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem. To, że w wyniku przeprowadzonej kontroli może nastąpić przywrócenie naruszonego interesu lub uprawnienia jednostki jest efektem ubocznym działania prokuratora. Ochrona tych wartości jednostki nie jest kategorią obligatoryjną wniesienia wniosku prokuratora. Prokurator może przecież w wyniku kontroli domagać się rozstrzygnięcia niekorzystnego dla jednostki, gdyż z mocy kompetencji ustawowej jest on zobowiązany do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji, uchwał organów jednostek samorządowych niezgodnych z prawem

¹⁴ B. Czapski, *Prokurator w postępowaniu administracyjnym*, „Problemy Praworządności” 1982, nr 3, s. 54.

¹⁵ Uchwała NSA z 10 czerwca 1996 roku, OPS 2/96, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1997, nr 1, poz. 1.

niezależnie od skutków, jakie mogą zaistnieć w czyjejkolwiek sferze prawnej¹⁶. Prawo prokuratora do złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego jest „logiczną konsekwencją zadań i funkcji prokuratury jako organu stojącego na straży praworządności w państwie. Jest ono środkiem prawnym, który uzupełnia, nie zaś zastępuje dotychczasowe środki oddziaływania na organy administracji państwowej, tworząc korzystniejsze warunki do efektywnego wykonywania zadań prokuratury”¹⁷.

Legitymacja prokuratora na płaszczyźnie normatywnej jest oparta na art. 50 § 1 p.p.s.a. oraz art. 5 ustawy o prokuraturze. Na gruncie doktryny oraz orzecznictwa dość niejednoznacznie określona jest relacja pomiędzy wskazanymi przepisami – można znaleźć dwa przeciwstawne poglądy. Pierwszy to ten, który stwierdza, że przepis art. 5 ustawy o prokuraturze jest samodzielną i jedyną podstawą legitymacji prokuratora do zaskarżenia uchwał jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że art. 5 ustawy o prokuraturze wyłącza stosowanie przepisu art. 50 § 1 i art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.¹⁸ Drugi pogląd wskazuje, że prokurator w zaskarzaniu uchwał samorządu terytorialnego może posługiwać się zarówno ustawą o prokuraturze, jak i p.p.s.a. Pierwszy ze wskazanych kierunków został oparty na orzeczeniach sądu administracyjnego wydanych przed uchwaleniem ustawy o NSA z 1995 roku¹⁹ i został uznany przez część autorów jako aktualny pod rządami p.p.s.a. Wydaje się, że odniesienie poglądów NSA z tamtego okresu do aktualnego stanu prawnego jest nieprawidłowe. Już ustawa o NSA diametralnie zmieniła sytuację prawną prokuratora. Otóż przed jej wejściem w życie,

¹⁶ Por. zdanie J. Borkowskiego na temat możliwości kwestionowania przez prokuratora uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego: J. Borkowski, *Glosa do postanowienia NSA z 13.03.92, IV S.A. 1047/91*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1994, nr 4, poz. 40 oraz pogląd M. Bogusza dotyczący zaskarżenia przez prokuratora nie zgodnej z prawem decyzji administracyjnej: M. Bogusz, *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 51.

¹⁷ M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1983, s. 123.

¹⁸ Zob. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 112.

¹⁹ Zob. wyrok NSA z 28 kwietnia 1992 roku, SA/Gd 172/92, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1993, nr 4, poz. 88, „artykuł 5 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 1991 r. Nr 25, poz. 103) stanowi samodzielną podstawę, uzasadniającą legitymację prokuratora do zaskarżenia uchwały organu samorządu terytorialnego, i wyłącza w tym zakresie stosowanie art. 197 pkt 3 k.p.a.” z aprobowaną glosą J. Borkowskiego, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, nr 9, poz. 177. Wyrok NSA z 16 grudnia 1991 r., SA/Kr 1391/91, uprawnienie prokuratora do wniesienia skargi na uchwałę rady gminy wynika z art. 182 k.p.a. oraz art. 5 ust. 3 w związku z art. 6 ust. 1 ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 1991 r., Nr 25, poz. 103 z późn. zm.)”. „Wspólnota” 1992, nr 27, s. 17.

a więc przed 1995 rokiem, prokurator tylko w oparciu o przepis art. 5 ustawy o prokuraturze w związku z art. 216a § 1 k.p.a. mógł żądać od sądu administracyjnego początkowo uchylenia, a później stwierdzenia nieważności uchwał organów gminy. Wówczas stwierdzenie, że przepis art. 5 ustawy o prokuraturze jest samodzielną podstawą prawną wyłączającą stosowanie art. 197 pkt 3 k.p.a. był zasadny.

Po wejściu w życie ustawy o NSA w 1995 roku sytuacja się zmieniła. Wprowadzono do obrotu prawny przepis art. 16 ust. 1 pkt 5 i 6, który przewidywał wniesienie skargi na uchwały organów gmin stanowiące przepisy gminne i na uchwały organów gmin i ich związków inne niż wyżej określone, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. I już wówczas NSA w swojej uchwale wyraził stanowisko, iż „w świetle obowiązującego stanu prawnego należy przyjąć, że prokurator, kwestionując uchwałę organu samorządu terytorialnego jako niezgodną z prawem, może wnosić do sądu administracyjnego skargę sporządzić bądź na podstawie art. 33 ust. 2 i art. 16 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, bądź na podstawie art. 5 ustawy o prokuraturze, w zależności od kwestionowanej uchwały”²⁰. I dalej za sądem administracyjnym „porównanie treści art. 5 ustawy o prokuraturze i art. 16 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym prowadzi do wniosku, że dyspozycja pierwszego z tych przepisów jest znacznie szersza. Obejmuje ona wszelkie uchwały organów samorządu terytorialnego, niezależnie od ich charakteru, a więc nie tylko uchwały zawierające przepisy gminne i podjęte w sprawach z zakresu administracji publicznej, o jakich mowa w art. 16 ustawy, ale także inne uchwały, rozstrzygające kwestie wykraczające poza przytoczony wyżej zakres”²¹. Choć cytowana uchwała NSA odnosi się do nieobowiązującej już ustawy o NSA, to jednak nie straciła ona na swej aktualności także pod rządami p.p.s.a. Na tej podstawie rozważania dotyczące problematyki stosowania art. 5 ustawy o prokuraturze i art. 50 § 1 p.p.s.a. powinny być realizowane w łączności ze stanowiskiem NSA zawartym w cytowanej wyżej uchwale. Tym samym, w świetle obowiązującego stanu prawnego należy przyjąć, że prokurator, kwestionując uchwałę organu samorządu terytorialnego jako niezgodną z prawem, może wnoszoną do sądu administracyjnego skargę sporządzić bądź na podstawie

²⁰ Uchwała NSA z 10 czerwca 1996 roku, dz.cyt.

²¹ Tamże.

art. 50 § 1 i art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., bądź na podstawie art. 5 ustawy o prokuraturze, w zależności od kwestionowanej uchwały²².

Uprawnienia prokuratora opisane w art. 8 p.p.s.a. zostały tak skonstruowane, aby mógł on przyłączyć się do toczącego się postępowania sądowego oraz aby mógł być jego inicjatorem. Ponadto, ustawodawca określił czynności, takie jak wniesienie skargi kasacyjnej, zażalenia, skargi o wznowienie postępowania, które prokurator może podjąć niezależnie od tego, czy postępowanie sądowe się toczy i czy brał wcześniej w nim udział.

Uczestnictwo prokuratora w postępowaniu sądownoadministracyjnym może być wynikiem żądania wszczęcia postępowania poprzez wniesienie pisma go inicjującego oraz żądania dopuszczenia prokuratora do już toczącego się postępowania w sprawie innego podmiotu. Prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu bez względu na jego stadium. O tym, czy jego udział w procesie jest konieczny, decyduje sam prokurator. Jego wola o wstąpieniu do postępowania jest uzewnętrzniana poprzez złożenie sądowi odpowiedniego oświadczenia. Zatem sąd nie może nie dopuścić prokuratora do udziału w postępowaniu, gdy jego ocena co do konieczności uczestnictwa prokuratora w procesie sądowym jest odmienna.

Ustawodawca, mając na względzie specyfikę funkcji prokuratora, odmiennie uregulował niektóre zagadnienia proceduralne, aniżeli ma to miejsce w stosunku do pozostałych podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Prokurator wszczyna postępowanie sądownoadministracyjne przez wniesienie skargi. Formalnoprawną podstawą tej czynności będą przepisy art. 46 i 57 p.p.s.a. Na ich podstawie skarga jako pierwsze pismo w sprawie powinno zawierać: oznaczenie sądu, do którego jest skierowane, wskazanie prokuratora właściwej prokuratury jako strony skarżącej, oznaczenie strony przeciwnej, a także siedziby stron, adresów do doręczeń; ponadto wskazanie przedstawicieli ustawowych i pełnomocników; oznaczenie rodzaju pisma; osnovę wniosku lub oświadczenia; podpis prokuratora; wymienienie załączników. Z kolei przepis art. 57 wymaga, aby prokurator w skardze wskazał: zaskarżoną decyzję, postanowienie, inny akt lub czynność oraz na czym polega naruszenie obiektywnego porządku prawnego. Natomiast prokurator nie ma obowiązku w swoim piśmie procesowym stwierdzać i wykazywać następstw naruszenia przepisów prawa. Prokurator jest ograniczony terminem do wniesienia skargi, choć usta-

²² Tamże.

wodawca, mając na uwadze specyficzną jego rolę, ustala łagodniejszy wymóg w tym zakresie. Otóż zgodnie z art. 53 § 3 p.p.s.a. prokurator może wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych przypadkach w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Termin ten nie ma zastosowania do wnoszenia skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Natomiast, gdy prokurator brał udział w postępowaniu administracyjnym jako podmiot na prawach strony, ma on obowiązek wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego zgodnie z dyspozycją przepisu art. 53 § 1 p.p.s.a, to jest w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia w sprawie²³.

Uprzywilejowana pozycja prokuratora w procesie sądownoadministracyjnym ujawnia się także w zastosowaniu art. 52 § 1 p.p.s.a. i art. 5 ustawy o prokuraturze. Z materiału normatywnego zawartego w p.p.s.a., ustawie o prokuraturze oraz w ustawach o samorządach terytorialnych wyraźnie wynika, że prokurator, co do zasady, nie ma obowiązku wyczerpania środków zaskarżenia służących na drodze administracyjnej ani uprzedniego wezwania na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego. Na tej podstawie można wysnuć wniosek, że prokurator może złożyć skargę do sądu administracyjnego w każdej sytuacji, niezależnie od tego, czy brał udział w postępowaniu administracyjnym, czy nie, wystarczy, że nabierze pewności, iż nastąpiło naruszenie prawa. Sądy administracyjne tę kwestię

²³ Zob. postanowienie NSA z 11 października 2012 roku, I OSK 2232/12, LEX nr 1219894 – sposób wnoszenia przez prokuratora skargi do sądu administracyjnego, zarówno w zakresie konieczności wyczerpania toku instancji, jak i terminu do wniesienia skargi uzależniony jest od tego, czy brał on wcześniej udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Postanowienie WSA w Białymstoku z 9 maja 2006 roku, II SA/Bk 52/06, LEX nr 194634 – sposób wnoszenia przez prokuratora skargi do sądu administracyjnego (tak w zakresie konieczności wyczerpania toku instancji administracyjnej, jak i terminu do wniesienia skargi) uzależniony jest od tego, czy brał on wcześniej udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, czy takiego udziału nie brał. Wyłączenie w stosunku do prokuratora warunku dopuszczalności skargi w postaci wyczerpania środków zaskarżenia oraz ustanowienie kilkakrotnie dłuższego terminu do wnoszenia skargi, odnosi się tylko i wyłącznie do sytuacji niebrania przez prokuratora udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Wyrok WSA w Kielcach z 15 grudnia 2010 roku, II SA/Ke 709/10, LEX nr 753353 – skarga prokuratora na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego nie jest ograniczona jakimkolwiek terminem, bez znaczenia pozostaje zatem fakt wniesienia jej po upływie ponad trzech lat od podjęcia zaskarżonej uchwały.

uważają za klarowną i niesporną. Wydaje się, że można posłużyć się stanowiskiem M. Wyrzykowskiego, że „prokurator może wnieść skargę do sądu administracyjnego zarówno w stosunku do decyzji ostatecznej organu I instancji, jak i decyzji wydanej w toku pełnego postępowania administracyjnego”²⁴.

Przepis art. 52 *in fine* nie będzie miał zastosowania, gdy prokurator był uczestnikiem postępowania administracyjnego jako podmiot na prawach strony – wówczas spełnienie przesłanki opisanej w art. 52 p.p.s.a będzie warunkowało dopuszczalność skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego²⁵. W tej kwestii współczesne orzecznictwo sądów administracyjnych w pełni oparło się

²⁴ M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w PRL...*, s. 123.

²⁵ Zob. postanowienie WSA z 9 maja 2011 roku, II SAB/Rz 12/11, LEX nr 792418 – jeżeli prokurator jest uczestnikiem postępowania administracyjnego na prawach strony, to przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organu ciąży na nim, tak jak na stronach tego postępowania, obowiązek wyczerpania trybu zażalenieniowego z art. 37 § 1 k.p.a., ponieważ środki określone w tym przepisie są równoznaczne ze środkiem zaskarżenia w rozumieniu art. 52 § 1 i § 2 p.p.s.a. Wyrok NSA z 21 listopada 2006 roku, II OSK 1298/05, LEX nr 314369, art. 52 § 1 p.p.s.a. pozwala prokuratorowi wnieść skargę także, gdy od decyzji organu pierwszej instancji nie wniesiono odwołania, ale tylko wówczas, gdy prokurator nie brał udziału w postępowaniu. Postanowienie WSA z 9 maja 2006 roku, II SA/Bk 52/06, LEX nr 194634 – 1. Sposób wnoszenia przez prokuratora skargi do sądu administracyjnego (tak w zakresie konieczności wyczerpania toku instancji administracyjnej, jak i terminu do wniesienia skargi) uzależniony jest od tego, czy brał on wcześniej udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, czy takiego udziału nie brał. Wyłączenie w stosunku do prokuratora warunku dopuszczalności skargi w postaci wyczerpania środków zaskarżenia oraz ustanowienie kilkakrotnie dłuższego terminu do wnoszenia skargi, odnosi się tylko i wyłącznie do sytuacji niebrania przez prokuratora udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. 2. Dla umożliwienia prokuratorowi wykonywania kontroli działalności administracji publicznej w interesie publicznym oraz w imię ochrony praw obywatelskich nie jest konieczne przyznanie mu szczególnych uprawnień we wnoszeniu skargi do sądu administracyjnego, polegających na pominięciu rozpoznania sprawy przez organ administracji publicznej drugiej instancji, czy wydłużeniu terminu do wniesienia skargi z trzydziestu do sześciu miesięcy – również w przypadkach, gdy bierze on udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Postanowienie WSA z 4 sierpnia 2004 roku, II SA 1787/03, LEX nr 173989 – 1. Prokurator może wnieść skargę do sądu administracyjnego na ostateczną decyzję bez wyczerpania toku instancji i w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia tylko wówczas, gdy nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym, w którym zostało ono podjęte. 2. Prokuratorowi, który bierze udział w postępowaniu, służą prawa strony. Prawa te mają charakter procesowy i jako takie nie mogą wychodzić poza uprawnienia strony postępowania administracyjnego. Tak ukształtowana pozycja prokuratora w postępowaniu administracyjnym nie wyklucza oczywiście jego uprawnień wynikających z innych przepisów prawa, w tym ustawy o prokuraturze. Uprawnienia te winny być jednak wyraźnie ustanowione i nie można ich domniemywać. W każdym razie brak podstaw prawnych, aby w omawianym wyżej zakresie przyznać prokuratorowi korzystniejsze niż stronie warunki zaskarżenia decyzji wydanej w postępowaniu, w którym prokurator brał udział na prawach strony i decyzję tę otrzymał.

na poglądach NSA i Sądu Najwyższego jeszcze z okresu obowiązywania ustawy o NSA²⁶.

Istotnym elementem, w którym przejawia się preponderancja prokuratora, jest zwolnienie z kosztów. Na podstawie art. 239 pkt 2 p.p.s.a. prokurator nie ma obowiązku uiszczania kosztów sądowych, w tym wpisu od skargi. Na temat charakteru tego zwolnienia wypowiedział się także NSA w swoim postanowieniu. Stwierdził on że „literalna treść przepisu art. 239 pkt 2 p.p.s.a. nie daje podstaw do rozróżniania, czy podmioty instytucjonalne działają w danej sprawie we własnym imieniu czy też włączają się do cudzej sprawy ze względu na konieczność ochrony porządku prawnego. Dlatego też regulację zawartą w tym przepisie należy odczytywać całościowo i uznać, że zwolnienie prokuratora z uiszczania kosztów sądowych ma charakter podmiotowy. Ma ono miejsce bez względu na przedmiot sprawy, jak również charakter, w jakim bierze on udział w danej sprawie”²⁷.

Z punktu widzenia ustawodawcy udział prokuratora w procesie sądowno-administracyjnym jest nieodzowny i konieczny. Prokurator ma stać na straży praworządności i dbać o to, aby interes publiczny nie doznał uszczerbku w wyniku bezprawnej działalności administracji publicznej. Z tego powodu ustawodawca w taki sposób skonstruował legitymację prokuratora, aby jak najpełniej mógł on realizować powierzone mu zadania na gruncie postępowania przed sądami administracyjnymi. Konstrukcja legitymacji prokuratora jest także konsekwencją określenia przez ustawodawcę priorytetów w zakresie sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli działalności organów administracji publicznej. Zgodnie

²⁶ Zob. uchwała NSA z 10 czerwca 1996 roku, dz.cyt. Prokurator może wnieść skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na uchwałę organu gminy bez wezwania przed wniesieniem skargi właściwego organu gminy do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w art. 34 ust. 3 ustawy z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 74, poz. 368 ze zm.). Postanowienie SN z 9 listopada 1995 roku, III ARN 44/95, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Administracyjna, Pracy” 1996, nr 12, poz. 166. Wniosek prokuratora o uchylenie niezgodnej z prawem uchwały organu samorządu terytorialnego podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny, chociażby prokurator nie zwrócił się uprzednio w tym zakresie do organu, który wydał wadliwą uchwałę albo do właściwego organu nadzoru (art. 5 ustawy z 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze, DzU z 1994 r., nr 19, poz. 70 ze zm.). Wyrok NSA z 28 kwietnia 1992 roku, I SA 376/92, „Współnota” 1992, nr 32, s. 29 – nie zachodzi potrzeba wzywania przez prokuratora organu samorządu terytorialnego do usunięcia naruszenia przed zaskarżeniem uchwały do sądu administracyjnego, jak wymaga tego przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym. Prokurator jest legitymowany do zaskarżania uchwały rady gminy, nie będącej uchwałą w sprawie z zakresu administracji publicznej na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (DzU z 1991 roku, nr 25, poz. 103).

²⁷ Postanowienie NSA z 22 czerwca 2012 r., I OZ 425/12, LEX nr 1239479.

z obowiązującym prawem kontrola ta ma być sprawowana w oparciu o kryterium obiektywne, czyli czy rozstrzygnięcia organów administracji i działania obywateli są zgodne z prawem przedmiotowym. Ochrona publicznych praw podmiotowych jednostki w tak zarysowanych realiach spadła na dalszą pozycję, bowiem pierwszoplanową sprawą jest stwierdzenie, czy w wyniku wydania wadliwej decyzji administracyjnej nie ucierpiał porządek prawny stanowiony przez władzę ustawodawczą.

Literatura

- Bogusz M., *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997.
- Borkowski J., *Glosa do postanowienia NSA z 13.03.92, IV S.A. 1047/91*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1994, nr 4, poz. 40.
- Borkowski J., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 1992 roku, sygn. SA/Gd 172/92*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, nr 9, poz. 177.
- Czapki B., *Prokurator w postępowaniu administracyjnym*, „Problemy Praworządności” 1982, nr 3.
- Górecki P., *Pojęcia interes prawny i interes publiczny na tle założeń doktryny prawa*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2009, nr 524, „Studia Administracyjne” nr 1.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1986.
- Wyrzykowski M., *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1983.

Akty prawne

- Ustawa z 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze (DzU z 2011 roku, nr 270, poz. 1599 ze zm.), dalej ustawa o prokuraturze.
- Ustawa z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 74, poz. 368).
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU z 2012 roku, nr 270).

Orzeczenia

- Postanowienie SN z 9 listopada 1995 roku, III ARN 44/95, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Administracyjna, Pracy” 1996, nr 12, poz. 166.
- Postanowienie NSA z 22 czerwca 2012 r., I OZ 425/12, LEX nr 1239479.
- Postanowienie NSA z 11 października 2012 roku, I OSK 2232/12, LEX nr 1219894.
- Postanowienie WSA z 4 sierpnia 2004 roku, II SA 1787/03, LEX nr 173989.
- Postanowienie WSA w Białymstoku z 9 maja 2006 roku, II SA/Bk 52/06, LEX nr 194634.
- Postanowienie WSA z 9 maja 2006 roku, II SA/Bk 52/06, LEX nr 194634.
- Postanowienie WSA z 9 maja 2011 roku, II SAB/Rz 12/11, LEX nr 792418.
- Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 11 lutego 1993 roku, sygn. III AZP 32/92, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1993, nr 7–8, poz. 118.
- Uchwała NSA z 10 czerwca 1996 roku, OPS 2/96, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1997, nr 1, poz. 1.
- Wyrok NSA z 16 grudnia 1991 r., SA/Kr 1391/91, „Wspólnota” 1992, nr 27.
- Wyrok NSA z 28 kwietnia 1992 roku, I SA 376/92, „Wspólnota” 1992, nr 32.
- Wyrok NSA z 28 kwietnia 1992 roku, SA/Gd 172/92, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1993, nr 4, poz. 88.
- Wyrok NSA z 28 kwietnia 1992, S.A./Gd 172/92, z aprobowaną glosą J. Borkowskiego, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, nr 9, poz. 177.
- Wyrok NSA z 21 listopada 2006 roku, II OSK 1298/05, LEX nr 314369.
- Wyrok WSA w Kielcach z 15 grudnia 2010 roku, II SA/Ke 709/10, LEX nr 753353.

**THE CONSTRUCTION OF THE LEGITIMACY OF THE PROSECUTOR
FOR LODGING A COMPLAINT TO THE ADMINISTRATIVE COURT****Summary**

Participation of the prosecutor in administrative court proceedings is essential and necessary. The prosecutor has to uphold the rule of law and ensure that the public interest has not suffered damages as a result of unlawful activities of public administration. For this purpose the legislature constructed the legitimacy of the prosecutor in such a way to enable to carry out its tasks on the basis of proceedings before administrative courts.

Translated by Katarzyna Makowska (mLingua)

Keywords: administrative court procedure, administrative court, public prosecutor

Grzegorz Abgarowicz*

Inga Abgarowicz**

Uniwersytet Stefana Kardynała Wyszyńskiego
w Warszawie

MODEL ZARZĄDZANIE INFORMACJĄ W SYTUACJI KRYZYSOWEJ – ANALIZA STRUKTURALNO-FUNKCJONALNA

Streszczenie

W artykule przedstawiono model zarządzania informacją w sytuacji kryzysowej. Podjęto próbę wykazania, że skuteczność działania centrów zarządzania kryzysowego w administracji publicznej jest uwarunkowana dostępem do właściwie sformatowanych i adekwatnych do potrzeb informacji.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, zarządzanie kryzysowe

Głównym zadaniem organów administracji publicznej w sytuacji, w której występują potencjalne lub realne zagrożenia, jest podjęcie stosownych decyzji w oparciu o dostępne informacje. Jeśli sytuację kryzysową postrzegamy zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym¹ jako stan braku zasobów uniemożliwia-

* dr Grzegorz Abgarowicz – Uniwersytet Stefana Kardynała Wyszyńskiego, Instytut Politologii, Katedra Polityk Publicznych, Zakład Polityki Bezpieczeństwa. E-mail: g.abgarowicz@gmail.com; g.abgarowicz@uksw.edu.pl.

** mgr Inga Abgarowicz – Uniwersytet Stefana Kardynała Wyszyńskiego, Instytut Politologii. E-mail: g.abgarowicz@gmail.com.

¹ Ustawa z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2007 roku, nr 89, poz. 590).