

Jerzy Stembrowicz

Uwagi o udziale prokuratora w postępowaniu administracyjnym według k.p.a.

Palestra 5/7(43), 37-53

1961

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Uwagi o udziale prokuratora w postępowaniu administracyjnym według k.p.a.

Uwagi ogólne

Kodeks postępowania administracyjnego reguluje udział prokuratora w postępowaniu przewidzianym w tym kodeksie. W stosunku do postępowania administracyjnego unormowanego w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 22.III.1928 r., które straciło moc w sprawach uregulowanych przez k.p.a., udział prokuratora jest *novum* stanowiącym jedną z podstawowych różnic między postępowaniem z 1928 r. a procedurą k.p.a.

Novum to jest konsekwencją funkcji, jakie wykonują w naszym systemie państwowym organy prokuratorskie z mocy ustawy z 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze PRL. Funkcje te w zakresie postępowania administracyjnego polegają w szczególności na czuwaniu nad zgodnością z przepisami prawa indywidualnych aktów administracyjnych (art. 3 pkt 1 ustawy o Prokuraturze) przez wnoszenie od nich przez organy prokuratorskie środków prawnych (art. 10 ust. 1 tejże ustawy).

Kodeks postępowania administracyjnego nie stworzył samej instytucji udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym, która istniała już od wejścia w życie ustawy z 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze PRL, natomiast skonkretyzował ją i rozwinął procesowo, opierając się na praktyce kontroli prokuratorskiej nad legalnością postępowania organów administracji (tzw. nadzór ogólny prokuratury). Praktyka ta miała istotne znaczenie dla wykształcenia się zakresu i form prokuratorskiej kontroli rozstrzygnięć administracyjnych wobec ogólnego brzmienia, niejasności, a nawet wewnętrznej sprzeczności niektórych przepisów ustawy z 20 lipca 1950 r., jak również wskutek niezgodności między tą ustawą a przepisami postępowania administracyjnego z 1928 r.¹

¹ Por. w szczególności różnicę między art. 3 pkt 1 i 2 ustawy, który nakazuje Prokuratorowi Generalnemu czuwać nad zgodnością z prawem aktów organów administracji, a art. 10 ust. 1 tejże ustawy, który nakazuje prokuratorowi zaskar-

Według interpretacji praktyki funkcja prokuratora w postępowaniu administracyjnym polegała na czuwaniu nad legalnością rozstrzygnięć administracyjnych przy uwzględnieniu zasady trwałości decyzji prawomocnych, których uchylenia domagał się prokurator jedynie wówczas, gdy zachodziły przesłanki uzasadniające wznowienie postępowania lub uchylene albo zmianę decyzji z urzędu (tytuł XIV rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r.).

Praktyka prokuratorska poszła zatem po linii zharmonizowania ustawy z 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze PRL z przepisami procedury administracyjnej z 1928 r. Podobnie zresztą, w ciągu ostatnich lat obowiązywania tej procedury, zharmonizowano w toku praktyki instytucję skarg i zażaleń z przepisami postępowania administracyjnego z 1928 r. Zharmonizowanie to polegało na tym, że organ administracji, do którego wpłynęły zaskarżenie prokuratorskie lub skarga obywatela, nie miał szerszych możliwości prawnych uchylecia lub zmiany zaskarżonej decyzji prawomocnej (w tym także wznowienia postępowania) niż te, które mu przysługiwały z mocy przepisów tytułu XIV rozporządzenia również bez wniesienia zaskarżenia prokuratora czy skargi obywatela.

Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym według k.p.a. ma na celu zapewnienie, „aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem” (art. 144 k.p.a.). Meritum rozstrzygnięcia administracyjnego w zasadzie nie interesuje prokuratora, jeżeli tylko mieści się ono w granicach prawa. Oznacza to, że prokurator nie powinien wykorzystywać swych uprawnień do udziału w postępowaniu administracyjnym, licząc się ze względami celowości rozstrzygnięcia i polityki wykonywanej w granicach uznania administracyjnego.

Interwencja prokuratora dotycząca meritum rozstrzyganej kwestii byłaby wkroczeniem jego w sprawę zarządzania administracyjnego, które z racji podziału kompetencji między poszczególne piony organów państwowych nie należy do funkcji organów prokuratorskich. Te ostatnie — jak wiadomo — nie wchodzi w skład organów administracji,

zać akty organów administracji nie tylko sprzeczne z przepisami prawa, lecz także „z instrukcjami i wytycznymi władz zwierzchnich”. O ile art. 3 mówi o kontroli legalności, o tyle art. 10 mówi również o nadzorze prokuratorskim nad stosowaniem się organów administracji do instrukcji i wytycznych organów przełożonych.

Istniała również sprzeczność między zasadą prawomocności decyzji administracyjnych, które podlegały wzruszeniu jedynie w razie powstania warunków wymienionych w tytule XIV rozp. o postępowaniu administracyjnym z 1928 r. (art. 95—104), a przepisem art. 10 ustawy z 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze PRL, który nakazywał prokuratorowi zaskarżać decyzje administracyjne naruszające prawo bez względu na ich prawomocność i ograniczenia wzruszalności.

prokuratorzy zaś ze zrozumiałych względów nie posiadają fachowej znajomości potrzeb Państwa dotyczących różnych zakresów działalności (niekiedy bardzo wyspecjalizowanej) administracji państwowej.

Jednakże zasada, że ocena celowości rozstrzygnięcia administracyjnego nie wchodzi w zakres uprawnień prokuratora w postępowaniu administracyjnym, nie jest konsekwentnie przeprowadzona. Tak więc prokurator może żądać uchylenia lub zmiany decyzji, gdy zachodzą przewidziane w art. 141 § 1 k.p.a. przyczyny takiej zmiany lub uchylenia (art. 145 § 1 pkt 2 k.p.a.). Jak wiadomo, art. 141 § 1 k.p.a. pozwala na uchylenie lub zmianę decyzji ostatecznej, „jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa.”

Kodeks postępowania administracyjnego kształtuje udział prokuratora w tym postępowaniu na ogół (tj. nie bez pewnych odchyłeń) na wzór udziału strony. Aczkolwiek kodeks przyznaje prokuratorowi prawa strony (art. 149 k.p.a.), prokurator nie staje się mimo to stroną przez sam fakt udziału w postępowaniu administracyjnym. Jest on rzecznikiem interesu społecznego (publicznego) w zakresie kontroli nad legalnością postępowania organów administracji.²

Kodeks postępowania administracyjnego reguluje udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym zarówno w toku instancji, jak i po wydaniu decyzji ostatecznej (dawniej „prawomocnej”). Ponadto kodeks reguluje uprawnienia Prokuratora Generalnego PRL wobec decyzji naczelnych organów administracji, co jest wyjściem poza granice kontroli prokuratorowskiej rozstrzygnięć administracyjnych, określone w ustawie z 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze.³

Podobnie jak udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym, tak samo również udział w postępowaniu organizacji społecznej na prawach strony jest *novum* nie znanym obowiązującej poprzednio procedurze administracyjnej z 1928 r. Organizacja społeczna może wziąć udział w postępowaniu administracyjnym dotyczącym innej osoby, jeżeli udział jej uzasadniony jest statutowymi celami tej organizacji oraz jeżeli wymaga tego interes społeczny.

O dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu decyduje organ administracji, który kieruje się tutaj wzglę-

² Por. Wacław Brzeziński: Ochrona interesu społecznego w k.p.a., „Państwo i Prawo” nr 3 z 1961 r., str. 418.

³ Artykuł 3 powołanej ustawy głosi: „Prokurator Generalny PRL sprawuje nadzór nad ścisłym przestrzeganiem przepisów prawa przez organy (...) na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym (...)”.

dami na statutowe obowiązki organizacji i na wymagania interesu społecznego (art. 28 k.p.a.). Odmienne natomiast uregulowany jest w postępowaniu administracyjnym udział prokuratora, który na podstawie oceny okoliczności sam decyduje o tym, czy zachodzą warunki uzasadniające — zgodnie z przepisami Działu III k.p.a. — jego udział w postępowaniu. Inaczej zatem niż w wypadku udziału w postępowaniu organizacji społecznej — organ administracji nie może orzekać o dopuszczeniu prokuratora do udziału w postępowaniu.

Wniosek prokuratora o wszczęcie postępowania

Postępowanie administracyjne może być wszczęte bądź z własnej inicjatywy organu administracji, bądź na żądanie strony, bądź wreszcie na wniosek prokuratora.

Prokurator — zgodnie ze swoistością swego udziału w postępowaniu — może żądać wszczęcia postępowania tylko w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem (art. 143 k.p.a.). Niewątpliwie, materiały z zakresu postępowania karnego, a niekiedy i postępowania cywilnego, którymi prokurator rozporządza, mogą się stać nader obfitym źródłem wniosków prokuratorskich o wszczęcie postępowania.

Udział prokuratora w toku instancji

Art. 144 k.p.a. upoważnia prokuratora do udziału w każdym stadium postępowania administracyjnego. Z upoważnienia tego robi on użytek, jeżeli dojdzie do przekonania, że postępowanie w sprawie toczy się lub może się toczyć wbrew przepisom prawa czy z ich naruszeniem albo jeżeli będzie miał podstawy do mniemania, że w sprawie może być wydane postanowienie lub decyzja naruszająca prawo lub pozbawione podstawy prawnej.

O udziale w postępowaniu — jak już podkreślono — decyduje prokurator na podstawie własnej oceny okoliczności sprawy. Kodeks nie zna instytucji dopuszczenia prokuratora do udziału w postępowaniu przez organ administracji. Niemniej jednak k.p.a. stawia pewną granicę korzystaniu przez prokuratora z prawa udziału w postępowaniu administracyjnym. Granicą tą jest następujący cel udziału prokuratora w postępowaniu: „(...) zapewnienie, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem”.

Prokuratorowi, który zgłosił swój udział w postępowaniu administracyjnym, przysługują prawa strony, a zatem może on dokonywać w toku postępowania wszystkich dopuszczalnych prawnie dla strony czyn-

ności, tzn. korzystać z prawa wglądu do akt sprawy, brać udział w rozprawie, składać różne wnioski, jak np. o wyłączenie organu lub pracownika, o przeprowadzenie dowodu, o wezwanie określonych osób celem złożenia wyjaśnień lub zeznań, o przeprowadzenie rozprawy, o zawieszenie postępowania itd., dalej — składać odwołanie w razie naruszenia prawa materialnego lub procedury, jeżeli to ostatnie mogło mieć wpływ na treść decyzji, a także wnosić zażalenia na postanowienia oraz żądać — np. przy odwołaniu — wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji, jeżeli był jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

Prokurator może przystąpić do sprawy w każdym jej stadium (art. 144 k.p.a.), tzn. zarówno przed wydaniem decyzji w pierwszej instancji, jak i po wydaniu decyzji w tej instancji.

Jeżeli prokurator nie brał udziału w postępowaniu przed wydaniem decyzji w pierwszej instancji albo jeżeli przystąpił do sprawy już po wydaniu decyzji, to należy przyjąć — jak się wydaje — że termin do ewentualnego złożenia odwołania przez prokuratora biegnie od doręczenia decyzji stronie. Jeżeli zaś prokurator brał udział w postępowaniu przed wydaniem decyzji w pierwszej instancji, to zgodnie z art. 112 k.p.a. termin do złożenia odwołania biegnie dla niego od dnia doręczenia mu — podobnie jak i stronie — decyzji, ewentualnie od dnia ogłoszenia decyzji, gdy została ona ogłoszona ustnie.⁴ Podobnie będzie się kształtować sytuacja z terminami do złożenia zażalenia na postanowienie.

Są podstawy do przyjęcia, że prokurator może zgłosić swój udział w postępowaniu dotyczącym konkretnej sprawy w formalnym piśmie albo też uczynić to w sposób dorozumiany przez zażądanie np. zakomunikowania mu przez organ administracji o terminie i miejscu rozprawy w konkretnej sprawie.

Składając odwołanie, prokurator może wnosić o wydanie decyzji tak na korzyść strony, jak i na jej niekorzyść, jeżeli wymaga tego — zdaniem prokuratora — zgodność rozstrzygnięcia z prawem.

Praktyka prokuratorskiej kontroli decyzji administracyjnych z okresu przed wejściem w życie kodeksu wykazywała, że organy prokuratorskie na ogół nie korzystały z prawa wnoszenia zwykłych środków prawnych od decyzji⁵, ograniczając się prawie wyłącznie do zaskarżania decyzji prawomocnych z powodu nieważności lub do składania wniosków

⁴ Tak rozstrzyga te kwestie instrukcja Generalnej Prokuratury z 18.I.1961 r. nr DN I Prez. 1/61 o udziale prokuratora w postępowaniu administracyjnym według k.p.a. (str. 6).

⁵ Por. Jerzy Stembrowicz: Prokuratorski nadzór ogólny (w wydawnictwie „Prokuratura PRL w dziesięciolecie 1950—1960). Wydawnictwo „Biuletynu Generalnej Prokuratury”, str. 76.

o wznowienie postępowania. Wydaje się, że stan ten nie ulegnie zmianie. Należy bowiem zważyć, że: 1) prokurator nie jest ani wyręczycielem, ani pomocnikiem strony, której przysługuje w zasadzie prawo wniesienia odwołania od wszystkich decyzji wydanych w pierwszej instancji; strony przyzwyczyły się wykorzystywać ten środek w szerokim zakresie, tym bardziej że nie wymagał on, a również i obecnie nie wymaga — według przepisów kodeksu postępow. admin. — przytoczenia argumentacji prawnej i w ogóle uzasadnienia; 2) organ odwoławczy w większości wypadków sam dostrzeże naruszenie prawa i wyda prawidłową decyzję lub spowoduje — wskutek uchylecia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji — wydanie prawidłowej decyzji.⁶

Do wymienionych przyczyn dodałbym jeszcze wzgląd na zrozumiałą szczupłość kadr prokuratorskich w stosunku do dużej liczby toczących się spraw administracyjnych, co każe ograniczyć ingerencję w trybie instancyjnym do wypadków raczej odosobnionych.⁷

Nie znaczy to jednak, aby za potrzebą udziału prokuratora w postępowaniu w toku instancji w niektórych wypadkach nie przemawiały pewne względy. Wydaje się nadto, że samo wyraźne przyznanie tego prawa prokuratorowi oraz „wisząca” nad organem administracji ewentualność skorzystania z tego prawa ma już znaczenie profilaktyczne, pomijając okoliczność, że w uzasadnionych wypadkach udział prokuratora w toku instancji okaże się niezbędny.⁸

⁶ Cytuję za wymienioną wyżej instrukcją Generalnej Prokuratury z 18.I.1961 r. (str. 8). Inne stanowisko w tej sprawie zdaje się zajmować Waclaw Brzeziński: l. cit., str. 418.

⁷ Por. Jerzy Świątkiewicz: Dwugłos na temat udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym, „Prawo i Życie” nr 22 z 1960 r.

⁸ Powołuję się tu na przykład podany w cyt. instrukcji Generalnej Prokuratury z 18.I.1961 r. (s. 8—9): „Organ do spraw gospodarki mieszkaniowej wydał decyzję o sprzedaży nieruchomości w trybie § 10 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dn. 12 sierpnia 1957 r. w sprawie trybu dokonywania sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i innych nieruchomości (Dz. U. Nr 44, poz. 206), zmienionego rozp. z dn. 12 sierpnia 1960 r. (Dz. U. Nr 43, poz. 263) bez podania do publicznej wiadomości wykazu przewidzianego w § 7 rozporządzenia; prokurator odwołuje się wówczas, jeżeli warunki prawne na to pozwalają, i wskazując na naruszenie przepisu § 7 rozporządzenia, żąda uchylecia decyzji na niekorzyść strony (art. 121 k.p.a.), wychodząc z założenia, że po uprawomocnieniu się decyzji wzruszenie jej w trybie wznowienia lub art. 137 k.p.a. byłoby prawnie bardzo wątpliwe, gdyby zaś nawet się udało, to skuteczność wzruszenia decyzji byłaby niewielka, zważywszy, że na podstawie decyzji o sprzedaży zawiera się umowę sprzedaży w formie aktu notarialnego, który nie podlega kontroli administracyjnej.”

Prokurator a decyzje ostateczne

Wydaje się, że wyodrębnienie uprawnień prokuratora odnoszących się do decyzji ostatecznych i poświęcenie tym uprawnieniom czterech artykułów kodeksu (na ogólną liczbę ośmiu, zawartych w Dziale IV pt. „Udział prokuratora”) świadczy — pomijając wszystkie inne względy — o doniosłości, jaką ustawodawca przywiązuje do udziału prokuratora w postępowaniu po złożeniu przezeń sprzeciwu, czyli nadzwyczajnego środka prawnego.

Prokurator działa przeciwko decyzjom ostatecznym za pomocą sprzeciwu — instytucji pod tą nazwą nie znanej do czasu wejścia w życie kodeksu, aczkolwiek stosowanej przedtem pod nazwą „zaskarżenia” prokuratorskiego przeciwko decyzjom prawomocnym.

Artykuł 145 § 1 k.p.a. przewiduje cztery podstawy sprzeciwu prokuratorskiego od decyzji ostatecznej:

- 1) gdy zachodzą przesłanki do wznowienia postępowania (art. 127 § 1 k.p.a.);
- 2) z powodu nieważności decyzji (art. 137 § 1 k.p.a.);
- 3) gdy przepis szczególny pozwala w innych wypadkach niż z powodu wznowienia postępowania lub nieważności uchylić lub zmienić decyzję ostateczną, która narusza prawo;
- 4) gdy tylko przez uchylenie lub zmianę decyzji ostatecznej można usunąć stan zagrażający życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa (art. 141 § 1 k.p.a.).

Ogłoszony projekt kodeksu ustalał podstawy sprzeciwu prokuratorskiego znacznie szerzej. Wymieniał bowiem nadto wypadki, „gdy decyzja obraża przepisy prawa materialnego albo prawa procesowego, o ile naruszenie ich mogło mieć wpływ na treść decyzji” (art. 134 § 1 pkt 2 projektu), oraz gdy „decyzja przyjęła za podstawę błędną ocenę okoliczności faktycznych”. Cechą charakterystyczną tej grupy podstaw była okoliczność, że mógłby ją podnieść tylko prokurator, natomiast nie mogłyby się powołać na nie strona, jak również nie mogłyby być one uwzględnione przez organa administracji z urzędu. O odrzuceniu tych przesłanek sprzeciwu prokuratora, które szły dalej niż podstawy ogólnie ustalone w projekcie kodeksu, zdecydowała krytyka projektu.⁹ Wy-

⁹ Por. Stefan Rozmaryn: Projekt kodeksu postępowania administracyjnego — w nowej postaci, „Państwo i Prawo” nr 4—5 z 1960 r., str. 626.

powiedziała się ona przeciwko uzależnieniu zakresu działania organu nadrzędnego, sprawującego nadzór, tylko od złożenia lub niezłożenia sprzeciwu przez prokuratora, pomijając już poza tym taki wzgląd, że „błędna ocena okoliczności faktycznych” akcentowałaby rozciągnięcie kontroli prokuratora na merytoryczną treść decyzji administracyjnej¹⁰ i osłabiałaby wskutek tego ich trwałość.

Skorzystanie ze sprzeciwu przez prokuratora jest jego uprawnieniem („prokuratorowi służy prawo wniesienia sprzeciwu (...)\”, co jednak nie wydaje się oznaczać, żeby zależało ono od swobodnego uznania prokuratora. Oznacza ono, m. zd., że prokurator jest obowiązany skorzystać z uprawnienia do złożenia sprzeciwu, gdy istnieją prawne warunki ku temu, chyba że szczególna sytuacja strony stoi temu na przeszkodzie. A więc gdy np. strona, nie zawiadomiona o postępowaniu, nie brała w nim udziału i nie chce skorzystać z prawa do wznowienia postępowania (art. 127 § 1 pkt 4 k.p.a.), bo nie czuje się pokrzywdzona, a interes społeczny nie został naruszony poza naruszeniem procedury administracyjnej — prokurator nie powinien m. zd. składać sprzeciwu, choć ma uprawnienie do wznowienia postępowania. Podobnie również w wypadku, gdy decyzja została wydana przez pracownika, który podlegałby wyłączeniu z powodu okoliczności, jakich kodeks nie wymienia jako obligatoryjne a uzasadniające wyłączenie pracownika (art. 21 § 1 k.p.a.), jakkolwiek mogą one wywoływać wątpliwości co do bezstronności tego pracownika (art. 21 § 2 k.p.a.) — prokurator nie powinien m. zd. korzystać z prawa do złożenia sprzeciwu (art. 127 § 1 pkt 3 k.p.a.).

Składając sprzeciw na tej podstawie, że zachodzi:

- a) przyczyna do wznowienia postępowania,
- b) nieważność decyzji lub
- c) naruszenie prawa, które daje podstawę do uchylenia lub zmiany decyzji na innych zasadach przewidzianych w przepisach szczególnych —

prokurator broni przestrzegania przepisów prawa oraz trwałości decyzji administracyjnej, co jest zasadniczym celem prokuratorowskiej kontroli postępowania organów administracji państwowej.

¹⁰ Jerzy Stembrowicz: Uwagi o projektowanym udziale prokuratora w postępowaniu administracyjnym, „Nowe Prawo” nr 7—8 z 1954 r., str. 866. Wydawał się natomiast słuszny projekt przepisu k.p.a., przewidujący uchylenie decyzji w razie takiej obrazy prawa procesowego, która miałaby wpływ na treść decyzji, z tym zastrzeżeniem, że obraza taka powinna być jedną z przesłanek wznowienia postępowania lub uchylenia decyzji z powodu nieważności — bez względu na to, czy prokurator złożył z jej przyczyny sprzeciw.

Sprzeciwiając się decyzjom z wymienionych pod pkt a-c przyczyn, prokurator działa w obronie naruszonego prawa materialnego (np. art. 137 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a.) lub pogwałconej procedury administracyjnej (np. art. 127 § 1 pkt 3 i 4 k.p.a.), jednakże w granicach wyraźnie zakreślonych w kodeksie post. adm. zasadą trwałości decyzji administracyjnej, która pozwala na uchylenie lub zmianę ostatecznej decyzji naruszającej prawo (i na wznowienie postępowania) tylko w pewnych sytuacjach przewidzianych wyraźnie w kodeksie. Prokurator działa również w obronie — jak to moglibyśmy określić — naruszonego a obowiązującego porządku prawnego, co wydaje się nam pojęciem szerszym od przestrzegania przepisów materialnego prawa administracyjnego i procedury administracyjnej, albowiem naruszenie tego porządku może nastąpić przez wydanie np. decyzji w wyniku przestępstwa (art. 127 § 1 pkt 2 k.p.a.), decyzji nie dającej się wykonać (art. 137 § 1 pkt 5 k.p.a.) czy też skierowanej do niewłaściwego adresata (art. 137 § 1 pkt 4 k.p.a.). Tego rodzaju decyzje uprawniają prokuratora do złożenia sprzeciwu, choć żadna z nich nie narusza — formalnie rzecz biorąc — ani prawa materialnego administracyjnego, ani procedury administracyjnej. Niemniej jednak utrzymywanie ich w mocy obraża obowiązujący porządek prawny, gdyż naruszają one przepisy innego działu prawa (decyzja wydana w wyniku przestępstwa narusza przepisy prawa karnego) lub podważają zaufanie obywatela do administracji państwowej (np. wydanie decyzji o przydziale mieszkania w lokalu w domu, który spalił się — decyzja niewykonalna).

Jednakże, sprzeciwiając się wymienionym kategoriom decyzji, prokurator nie ocenia decyzji z punktu widzenia ich celowości, nie kontroluje, czy organ administracji, wydając decyzje w granicach swoich uprawnień, należycie wykonuje swoje obowiązki administracyjne. Byłoby to bowiem wkraczaniem przez prokuratora na teren kontroli administracyjnej, kontroli sprawowanej przez organy nadrzędne administracji, a nie przez prokuratora. Granicą jednak tej nieingerencji prokuratora jest stan zagrażający życiu lub zdrowiu obywateli albo powodujący poważne szkody dla gospodarki narodowej lub ważnych interesów Państwa. Decyzja ostateczna, która przekracza tę granicę nieingerencji prokuratora w dziedzinie celowości działania administracji, może być przedmiotem sprzeciwu prokuratora, choć prokurator w tym wypadku z mocy przepisu art. 145 § 1 pkt 2 k.p.a. wyjątkowo ocenia nie legalność decyzji, nie fakt jej nieważności lub przesłanki wznowienia, lecz celowość bądź niecelowość utrzymania jej z punktu widzenia

szczególnych niebezpieczeństw, o których mowa w art. 141 § 1 k.p.a.¹¹

Przy omawianiu sprzeciwu prokuratora od decyzji podlegających uchynieniu jako nieważne wyłania się problem, czy prokurator powinien składać sprzeciw od decyzji wymienionych w art. 137 § 1 k.p.a., które stały się ostateczne, czy też warunek ostateczności nie jest tu niezbędnym. Z brzmienia art. 145 § 1 k.p.a. wynika niedwuznacznie, że warunkiem sprzeciwu jest ostateczność decyzji, a od decyzji, która nie stała się ostateczna, prokurator składa — tak samo jak strona — odwołanie. Z drugiej jednak strony jest wątpliwe, czy decyzja nieważna staje się kiedykolwiek ostateczna, skoro zawsze może, a nawet powinna być uchylona po to, aby powstała taka sytuacja, jak by decyzji w ogóle od samego początku (*ex tunc*) nie było. Z tej przyczyny skłaniałbym się raczej do poglądu, że decyzja może być uchylona z powodu nieważności na skutek sprzeciwu prokuratorskiego bez względu na to, czy jest ona „ostateczna”, bo m. zd. pojęcie ostatecznej decyzji nie stosuje się do takich decyzji, o których mowa w art. 137 § 1 k.p.a.

Zgodnie z art. 145 § 2 k.p.a. prokurator wnosi sprzeciw do organu wyższego stopnia. Sprzeciw powinien być załatwiony w terminie 30 dni od daty jego wniesienia (art. 146 § 1 k.p.a.).

Między uprawnieniami strony a prokuratora w zakresie wznowienia postępowania istnieją następujące różnice:

- I. 1. W sprawach o wznowienie postępowania prokurator — inaczej niż strona — nie jest ograniczony miesięcznym terminem do złożenia podania o wznowienie, biegnącym od dnia, w którym dowiedział się o istnieniu okoliczności uzasadniających wznowienie postępowania.
2. Strona wnosi podanie o wznowienie postępowania do organu, który wydał w sprawie decyzję w I instancji, prokurator zaś wnosi sprzeciw do organu nadrzędnego nad tym, który wydał decyzję, jaka ma być uchylona (a więc do organu wyższego stopnia).¹²

¹¹ Artykuł 145 § 1 głosi: „Określone w (...) art. 141 lub w innych przepisach prawnych przyczyny uchynienia lub zmiany decyzji”. Wyłania się problem, czy prokurator może żądać uchynienia lub zmiany decyzji, na mocy której strona nabyła prawa, także w innych wypadkach i na innych zasadach niż określone w k.p.a., jeżeli na uchynienie lub zmianę pozwalają przepisy szczególne (patrz art. 142 k.p.a.). Odpowiedź powinna być m. zd. twierdząca, z tym jednak zastrzeżeniem, że przyczyną sprzeciwu prokuratora powinno być tylko naruszenie prawa, a nie względy celowości, dla których jedynym wyjątkiem są warunki przewidziane w art. 141 § 1 k.p.a.

¹² Tak również Waclaw Dawidowicz: Podstawowe zagadnienia kodeksu postępowania administracyjnego (wkładka do nr 1 z 1960 r. „Gospodarki i administracji terenowej”), str. 37.

Na decyzję odmawiającą wznowienia postępowania przysługuje zarówno stronie, jak i prokuratorowi odwołanie.

3. Termin dwóch miesięcy czekania na załatwienie żądania wznowienia postępowania (art. 32 § 1 k.p.a.) nie obowiązuje prokuratora, którego sprzeciw organ administracji powinien załatwić w terminie miesiąca od daty wniesienia.

II. W sprawach o uchylenie decyzji jako nieważnej albo podlegającej uchyleniu lub zmianie z innych przyczyn (art. 145 § 1 pkt 2 k.p.a.) uprawnienia procesowe prokuratora i strony nie różnią się od siebie, z wyjątkiem jednak terminu do załatwienia żądania, który dla sprzeciwu prokuratora wynosi zawsze 1 miesiąc.

W związku z postępowaniem w sprawie decyzji podlegających uchyleniu z powodu nieważności wyłania się następujący problem.

Art. 138 § 2 i 3 k.p.a. stanowi słusznie, że organ administracji uchyła nieważną decyzję za pomocą decyzji, od której przysługuje odwołanie na zasadach ogólnych. Czy jednak organ administracji również w formie decyzji odmawia uwzględnienia sprzeciwu prokuratora lub żądania strony w sprawie uchylenia decyzji z powodu nieważności? Czy nie należy zająć stanowiska, że organ administracji dokonuje tej odmowy nie decyzją, lecz aktem procesowo nie określonym („zawiadomieniem”), który nie daje podmiotowi żądającemu uchylenia żadnych uprawnień, w szczególności prawa złożenia odwołania¹³, tzn. inaczej niż w wypadku określonym w art. 138 § 3? To ostatnie stanowisko może budzić m. zd. wątpliwości. Wydaje się, że odmowa uwzględnienia żądania uchylenia decyzji z powodu nieważności powinna mieć charakter decyzji. Nie widzę możliwości innego zakwalifikowania tego rozstrzygnięcia administracyjnego, w szczególności na tle kodeksowej definicji decyzji, którą daje art. 97 k.p.a. Wydaje mi się natomiast, że od decyzji takiej nie przysługuje odwołanie (wniosek *a contrario* z brzmienia art. 138 § 3 k.p.a.: „od decyzji o uchyleniu nieważnej decyzji służy stronie odwołanie (...”), podobnie jak nie przysługuje odwołanie od decyzji o wznowieniu postępowania (art. 133 § 1 k.p.a.), lecz jeśli chodzi o prokuratora, to przysługuje mu sprzeciw na zasadach ogólnych¹⁴.

¹³ Stanowisko to wynika wyraźnie ze wzoru nr 52 zamieszczonego w Zbiorze wzorów, pism i formularzy wydanym przez Biuro do Spraw Prezydów Rad Narodowych na użytek administracji państwowej. Wzór ten nie zawiera cech właściwych decyzji administracyjnej („Kodeks postępowania administracyjnego — Wzory pism i formularzy wraz z tekstem kodeksu i przepisów wykonawczych”, wydanie 2, Warszawa 1961, str. 110).

¹⁴ Por. stanowisko zajęte w tej sprawie w cyt. wyżej instrukcji Prokuratury Generalnej (str. 14).

Skutki sprzeciwu prokuratora są identyczne ze skutkami żądania strony. Polegają one na tym, że organ administracji powinien — w razie uznania sprzeciwu za uzasadniony — spowodować wznowienie postępowania lub uchylić albo zmienić decyzję (art. 147 k.p.a.). Poza tym artykuł 148 k.p.a. wyraźnie nakazuje organowi administracji państwowej, do którego wniesiono sprzeciw, (...) niezwłocznie rozpatrzyć, czy zachodzi potrzeba wstrzymania wykonania decyzji do chwili załatwienia sprzeciwu". Wydaje się jednak, że obowiązek ten ciąży na organie administracji także w wypadku wniesienia podania przez stronę, choć nie poświęcono mu osobnego artykułu, tak jak w stosunku do sprzeciwu prokuratorskiego. Obowiązek ten jest pewnym (słabym) odbiciem podnoszonych w dyskusji nad projektem k.p.a. postulatów wprowadzenia obligatoryjnego wstrzymywania wykonania decyzji zaskarżanych za pomocą sprzeciwu przez prokuratora.¹⁵ Propozycje te nie zostały w kodeksie uwzględnione, gdyż oznaczałyby „nadanie prokuratorowi merytorycznych kompetencji organu administracyjnego, co sprzeczne byłoby z konstytucyjną pozycją prokuratury i zadaniami w dziedzinie zabezpieczenia legalności”.¹⁶

Wystąpienia Prokuratora Generalnego PRL w trybie art. 150 k.p.a.

W odróżnieniu od ogłoszonego projektu k.p.a., który przewidywał jednolity środek prawny: sprzeciw od ostatecznych decyzji zarówno organów terenowych, jak i organów naczelnych administracji, przy czym sprzeciw od decyzji naczelnego organu administracji mógł być wniesiony jedynie przez Prokuratora Generalnego PRL do tego organu, który wydał zaskarżoną sprzeciwem decyzję — kodeks stanowi w art. 150, że od decyzji naczelnego organu administracji Prokurator Generalny PRL składa wystąpienie do tego organu z przyczyn, które by uzasadniały złożenie sprzeciwu, gdyby decyzja pochodziła od terenowego organu administracji.

¹⁵ Por. M.S.: Prokuratorzy o projekcie k.p.a., „Prawo i Życie” nr 172 z 1959 r.

¹⁶ Cytuję za powołanym wyżej artykułem Stefana Rozmaryna (str. 627). Obligatoryjne wstrzymanie decyzji zaskarżonej przez prokuratora znają jednak inne ustawodawstwa. Na przykład przepisy węgierskie dotyczące udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym przewidują obligatoryjne wstrzymanie wykonania decyzji (z pewnymi wyjątkami), gdy sprzeciw prokuratorski nie został w terminie rozpatrzony lub gdy został opatrzone wnioskiem o wstrzymanie wykonania (por. art. 9 ust. 5 dekretu nr 9 z 1959 r. Prezydium WRL o Generalnej Prokuraturze WRL, opublikowanego w „Revue de droit hongrois” nr 1 z 1960 r.).

Kodeks post. adm. nie zmienia sytuacji, jaka istniała pod tym względem praktycznie przed wejściem w życie kodeksu. Praktyka bowiem знаła w tym okresie pozaustawową instytucję „wystąpień” do naczelných organów administracji państwowej, których decyzje w myśl art. 3 pkt 1 i 2 ustawy o Prokuraturze z 1950 r. nie podlegały kontroli prokuratorskiej. Tej praktyce artykuł 150 kodeksu post. adm. nadał sankcję ustawową, nie znosząc zresztą niezgodności istniejącej nadal m. zd. między ustawą o Prokuraturze, która ogranicza wyraźnie zakres kontroli prokuratorskiej do organów terenowych państwa, a usankcjonowaną teraz artykułem 150 k.p.a. praktyką prokuratorską.

Na wystąpienie Prokuratora Generalnego PRL naczelny organ administracji (przez pojęcie to rozumieć należy — zgodnie z art. 187 k.p.a. — również urzędy centralne i ich kierowników) powinien udzielić odpowiedzi w ciągu 30 dni. Skoro przyczyną wystąpienia, o którym mowa w art. 150 k.p.a., mogą być tylko okoliczności uzasadniające złożenie sprzeciwu wobec decyzji terenowych organów administracji, to z tego należy wysnuć wniosek, że odpowiedź naczelnego organu administracji na wystąpienie powinna mieć w razie uznania słuszności wystąpienia formę uchylecia zakwestionowanej w wystąpieniu decyzji (z ewentualnym spowodowaniem wznowienia postępowania) lub jej zmiany (art. 147 k.p.a.).

Choć redakcja artykułu 150 kodeksu i jego umieszczenie na końcu Działu III wskazują na to, że ustawodawca pragnął inaczej potraktować wystąpienie niż sprzeciw, to jednak nie wydaje się nieprawidłowe stanowisko, że wystąpienie w trybie art. 150 jest nadzwyczajnym środkiem karnym, za jaki należy uznać sprzeciw, aczkolwiek o charakterze odmiennym od tego ostatniego.

W praktyce różnica między sprzeciwem a wystąpieniem sprowadza się do niebagatelnej okoliczności, że wystąpienie rozpatruje organ zainteresowany, tj. ten, od którego zakwestionowana decyzja pochodzi.

Skargi i wnioski

Artykuł 3 kodeksu post. adm. stanowi, że kodeks reguluje postępowanie w sprawie skarg i wniosków nie tylko przed organami administracji państwowej oraz przed organami niepaństwowymi powołanymi z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji państwowej, lecz i przed innymi organami państwowymi, w tym również przed organami prokuratorskimi. Stąd obywatelom oraz organizacjom społecznym przysługuje prawo składania skarg i wniosków do wszystkich organów państwowych (art. 151 k.p.a.), m. i. do organów prokuratorskich. Skargi i wnioski składane do organów prokuratorskich mogą dotyczyć działań

ności tych organów (np. skarga na zwłokę w postępowaniu prokuratora lub wniosek w sprawie zapobiegania przestępczości)¹⁷; mogą one również dotyczyć organów innych niż prokuratorskie w zakresie zgodności postępowania i rozstrzygnięcia sprawy z przepisami prawa oraz w zakresie objętym uprawnieniami prokuratora z Działu III k.p.a.

Prokurator obowiązany jest załatwić skargę i wniosek w trybie i w terminach przewidzianych w Dziale IV k.p.a. („Skargi i wnioski”). Obowiązek organów prokuratorskich do załatwienia skarg i wniosków na podstawie przepisów Działu IV k.p.a. wynika stąd, że skoro obywatelom i organizacjom społecznym przysługuje prawo składania wniosków i skarg do organów m. i. prokuratorskich, to prawu temu powinien odpowiadać obowiązek rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przez prokuratora. Obowiązek ten jest m. zd. wyrażony w art. 153 § 1 k.p.a. Zawiera on zastrzeżenie, że organy państwowe załatwiają skargi i wnioski w ramach swej właściwości. Za właściwość organów prokuratorskich w zakresie postępowania administracyjnego należy m. zd. uznać właściwość wynikającą z treści Działu III k.p.a., tzn. dotyczącą udziału prokuratora w tym postępowaniu.

Kodeks daje skardze obywatela lub organizacji społecznej szerszy zakres oddziaływania niż sprzeciwowi prokuratora. Ten ostatni bowiem nie stosuje się do decyzji wydanych przez naczelne organy administracji, które mogą być — o czym już zaznaczono wyżej — jedynie przedmiotem wystąpienia w trybie art. 150 k.p.a. Skarga natomiast może być — jeżeli chodzi o organy administracji państwowej — skierowana również przeciwko działalności organów naczelnych, przy czym kodeks ustanawia w art. 59 zasadę, że skargę tę rozpatruje organ nadrzędny nad organem, którego skarga dotyczy. I tak organem właściwym do rozpatrywania skarg na działalność ministra jest Rada Ministrów, na działalność zaś urzędu centralnego i jego kierownika — Prezes Rady Ministrów lub minister, któremu urząd podlega (art. 159 pkt 3 i 4 k.p.a.).

Kodeks post. adm. w art. 188 pozwala Radzie Ministrów przekazać jej uprawnienia wynikające z kodeksu a dotyczące stosunku do organów naczelnych administracji Prezesowi Rady Ministrów lub odrębnemu powołanemu przez Radę Ministrów organowi. Prezes Rady Ministrów lub ów specjalny organ mógłby być — na podstawie art. 188 k.p.a. — upoważniony do rozpatrywania skarg na działalność ministrów, czego Rada Ministrów nie jest praktycznie w stanie czynić¹⁸, choć przepis kodeksu czynność tę jej zleca. Udzielenie takiego upoważnienia miałyby

¹⁷ Por. jak wyżej str. 18.

¹⁸ Por. Stefan Rozmaryn: l. cit., str. 620. Por. również Jerzy Starościcki: Na marginesie projektu k.p.a., „Państwo i Prawo” nr 14 z 1959 r., str. 690.

m. zd. istotne znaczenie przede wszystkim dla zapewnienia jednolitości i prawidłowości stosowania przepisów kodeksu, który nie powierza wyraźnie żadnemu organowi państwowemu zwierzchniego czuwania nad wykonywaniem i przestrzeganiem przez organy administracji państwowej przepisów k.p.a. Wydaje się jednak, że właściwość Rady Ministrów z art. 159 pkt 3 kodeksu oraz podobna właściwość w stosunku do rozpatrywania skarg w związku z decyzjami wojewódzkich rad narodowych (art. 159 pkt 2 k.p.a.) pozwalają na wysnucie pośrednio wniosku, że Prezes Rady Ministrów lub organ, o którym mowa w art. 188 k.p.a. (np. komisja przy Radzie Ministrów), rozpatrując skargi od decyzji naczelných organów administracji oraz prezydiów wojewódzkich rad narodowych, powinni tym samym czuwać nad jednolitością i prawidłowością stosowania k.p.a.¹⁹

Powierzenie określönemu organowi czuwania nad jednolitością i prawidłowością orzecznictwa administracyjnego wiąże się ściśle z udziałem prokuratora w postępowaniu administracyjnym, albowiem celem udziału Prokuratora w tym postępowaniu jest nie tylko przywrócenie lub zapobieżenie naruszeniom przepisów prawa w indywidualnej sprawie, lecz także jednolitość orzecznictwa administracyjnego i prawidłowość stosowania prawa w ogóle w działalności organów poddanych kontroli prokuratorskiej. Ten ostatni cel osiąga kontrola prokuratorska, posługując się instytucją wystąpień prokuratorskich uogólniających powtarzające się uchybienia dostrzeżone w poszczególnych decyzjach, które to uchybienia nie zawsze organ administracji skłonny jest traktować jako objaw ogólniejszych niedomagań aparatu administracji, dających się usunąć tylko przez zwalczanie przyczyn leżących u ich podstaw (np. brak kwalifikacji u pracowników organów administracji, nieznanomość przepisów itp.). Wystąpienia prokuratorskie wskazujące na systematyczne i powtarzające się uchybienia w działalności aparatu administracji powinny dawać organom administracji, które dopuszczają się uchybień, okazję do podejmowania kroków mających na celu usunięcie przyczyn ujemnych objawów w funkcjonowaniu tych organów.²⁰

Uogólniające zatem wystąpienia prokuratora, jak również pewne wystąpienia z art. 150 k.p.a. jako forma prokuratorskiej kontroli administracji, mogłyby — niezależnie od skarg obywateli — uruchamiać nad-

¹⁹ Jerzy Stembrowicz: Uwagi o projektowanym udziale prokuratora w postępowaniu administracyjnym, str. 868. Za powołaniem takiej komisji przemawiają m. i. względy natury praktycznej, które zapewne nie usprawiedliwiają obarczania Prezesa Rady Ministrów „judykacyjną” funkcją rozpatrywania prawidłowości decyzji administracyjnych.

²⁰ Cytowana wyżej instrukcja Generalnej Prokuratury (str. 21).

zór organu upoważnionego do czuwania nad jednolitością i prawidłowością stosowania przez organy administracji państwowej kodeksu postępowania administracyjnego.

Zakres kodeksu postępowania administracyjnego i udział prokuratora w innych postępowaniach administracyjnych

O ile przepisy kodeksu dotyczące skarg i wniosków stosują się nie tylko w postępowaniu uregulowanym w kodeksie, lecz także w postępowaniach szczególnych, do których pozostałe przepisy k.p.a. nie mają zastosowania (art. 194 § 3 k.p.a.), o tyle przepisy dotyczące udziału prokuratora w postępowaniu nie stosują się do postępowania przed organami administracji wyłączonymi spod mocy norm kodeksu (art. 194 § 1 k.p.a.) lub w pewnych rodzajach postępowania (art. 194 § 2 k.p.a.).²¹

Rozpatrując listę organów administracji, przed którymi postępowanie nie toczy się według przepisów k.p.a., należy zauważyć, że procedury obowiązujące przed organami państwowego arbitrażu gospodarczego, przed kolegiami karno-administracyjnymi, przed komisjami rozjemczymi w sprawach ze stosunku pracy i przed Urzędem Patentowym określają s a m e (tj. na podstawie własnych przepisów) udział prokuratora w każdym z tych postępowań, przy czym art. 45 ustawy z dn. 15 grudnia 1950 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (jednolity tekst: Dz. U. z 1959 r. Nr 15, poz. 74) odsyła również do przepisów ustawy z 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze. Udział prokuratora w pozostałych postępowaniach wymienionych w art. 194 § 1 i 2 k.p.a.²², które nie zawie-

²¹ Może budzić zastrzeżenia rozciągnięcie na postępowanie szczególne jedynie mocy Działu IV („Skargi i wnioski”) i zrezygnowanie z objęcia ich choćby przepisami rozdziału I („Zasady ogólne”), jak również nierozciągnięcie na pewne postępowania szczególne Działu III („Udział prokuratora”).

²² A mianowicie: w postępowaniu karno-administracyjnym nie uregulowanym ustawą z 15.XII.1950 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (postępowanie przed kolegiami), w postępowaniu karnym skarbowym, w postępowaniu w sprawach ubezpieczeń społecznych oraz rent i zaopatrzeń z innych tytułów, w postępowaniu dyscyplinarnym, w postępowaniu podatkowym, w postępowaniu przed organami administracji wojskowej w sprawach unormowanych w przepisach szczególnych, w postępowaniu przed polskimi przedstawicielami dyplomatycznymi i konsularnymi za granicą oraz w postępowaniach: w sprawach powszechnego obowiązku wojskowego, dostarczania środków transportowych na potrzeby obrony Państwa i bezpieczeństwa publicznego, w sprawach świadczeń osobistych i rzeczowych na potrzeby obrony Państwa, wreszcie w sprawach dotyczących odpowiedzialności majątkowej za szkody wyrządzone w majątku państwowym, unormowanej w przepisach szczególnych.

rają norm własnych dotyczących tego udziału, należy rozpatrywać — wy daje się — wyłącznie w ramach przepisów art. 3 pkt 1 i 3 oraz art. 10 ust. 1 ustawy z 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze, opierając się na praktyce prokuratorskiej kontroli postępowania organów administracji z okresu przed wejściem w życie kodeksu postępowania administracyjnego.

Sprawdź,

czy posiadasz już tę książkę....

J ó z e f L i t w i n

PRAWO O AKTACH STANU CYWILNEGO. Komentarz

Wyd. Prawnicze, Warszawa 1961, s. 668, Opr. pł. Cena zł 85,—

Komentarz przeznaczony jest głównie dla urzędów stanu cywilnego, którym ułatwia prawidłowe rozstrzyganie powstających w praktyce rejestracyjnej zagadnień, wymagających prócz dokładnej znajomości przepisów o aktach stanu cywilnego także znajomości prawa cywilnego i rodzinnego.

Publikacja zawiera ponadto wskazówki dotyczące techniki rejestracyjnej, bogaty materiał orzecznictwa sądowego i liczne przykłady z praktyki.

Ta cenna pozycja wydawnicza winna znaleźć się w każdym urzędzie stanu cywilnego i w księgozbiorze każdego adwokata.

*

Do nabycia w księgarniach „Domu Książki” oraz w drodze zamówień kierowanych pod adresem:

WYDAWNICTWO PRAWNICZE, WARSZAWA AL. UJAZDOWSKIE 11
