

LESZEK KACZMARSKI

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

## Pozycja procesowa prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu sądowoadministracyjnym

### 1. Uwagi wstępne

Wprowadzenie z dniem 1 stycznia 2004 r. reformy sądownictwa administracyjnego wypełniło konstytucyjny wymóg ustanowienia w Polsce dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego (art. 78 i 184 Konstytucji)<sup>1</sup>.

Stosownie do treści art. 184 Konstytucji RP oraz art. 1 § 1 Ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. *Prawo o ustroju sądów administracyjnych* (dalej: p.u.s.a.) „sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiatami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej”. Kontrola legalności sprawowana jest pod kątem zgodności z prawem zachowań kontrolowanych podmiotów (organów wykonujących administrację publiczną), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 p.u.s.a.). Sprawowany przez sądy admini-

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r. Nr 21, poz. 483 ze zm.); W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy postępowania administracyjnego*, [w:] „Państwo i Prawo” (PiP) 2004, z. 9, s. 32; *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 258-261 i 274-283.

stracyjne wymiar sprawiedliwości stanowi bowiem sądową kontrolę zgodności z prawem działalności administracji publicznej<sup>2</sup>.

W myśl art. 2 niniejszej ustawy sądami administracyjnymi w znaczeniu ustrojowym są Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne. Oznacza to, że sądy administracyjne powołane są do formułowania w swoich orzeczeniach zwrotów stosunkowych, czyli wypowiedzi kwalifikujących określone zachowania jako zgodne albo niezgodne z prawem<sup>3</sup>. Tym samym kompetencja sądu administracyjnego wyraża się w możliwości zastosowania środków prawnych przewidzianych w Ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (dalej: p.p.s.a.), które służą usunięciu naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności organów administracji publicznej, wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy złożona przez uprawniony podmiot (skarżącego) skarga, o ile jest to konieczne dla ostatecznego jej załatwienia<sup>4</sup>.

Ukształtowana w art. 45 Konstytucji zasada prawa do sądu statuuje jedno z podstawowych praw człowieka i obywatela, prawo do sądu i sądowego wymiaru sprawiedliwości<sup>5</sup>. Natomiast ustawy *Prawo o ustroju sądów administracyjnych* i *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* rozwijają tę zasadę oraz wyznaczają zakres ochrony prawnej i organizację sądów, kształtując zarazem system zabezpieczeń oraz gwarancji, które zapewniają, że prawo do sądu i sądowego wymiaru sprawiedliwości będzie efektywnie służyć ochronie praw i wolności człowieka. Ochrona prawa przedmiotowego ma związek z ochroną praw podmiotowych obywateli, wywodzących się z norm prawa przedmiotowego, które mogą

<sup>2</sup> DzU nr 153, poz. 1269; T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 17-18; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 17-22; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2003, s. 369-371; W. Czerwiński, *Reforma sądownictwa administracyjnego*, [w:] „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 10, s. 90 i n.

<sup>3</sup> K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2004, z. 1, s. 57. Szerzej por. J. Borkowski, *Kontrola zgodności z prawem decyzji administracyjnych sprawowana przez Naczelny Sąd Administracyjny*, NP 1985, z. 9, s. 16-17; J. Wróblewski, *Zwroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą*, ZN UŁ Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, Prawo, z. 62, Łódź 1969, s. 3; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 436.

<sup>4</sup> DzU Nr 153, poz. 1270 ze zm.; K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne...*, op. cit., s. 57; T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 21-26.

<sup>5</sup> *Konstytucje...*, op. cit., s. 90-92.

być naruszone niezgodnym z prawem działaniem organów administracji publicznej. Ochrona przynależnych praw podmiotowych stanowiła podstawowy cel powołania do życia instytucji sądowej kontroli legalności działalności administracji, w szczególności podejmowanej w formie decyzji administracyjnych<sup>6</sup>.

Istotną rolę z punktu widzenia ochrony praw jednostki w postępowaniu sądowoadministracyjnym mają do spełnienia prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich, szczególnie ze względu na realizowane przez te podmioty nałożone na nich funkcje i zadania w państwie prawa. Dlatego istotne znaczenie ma określenie zakresu obowiązków i uprawnień kształtujących ich pozycję procesową w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

## 2. Podmioty postępowania sądowoadministracyjnego

Stronami postępowania sądowoadministracyjnego przed sądem administracyjnym (zgodnie z art. 32 p.s.s.a.) są: skarżący oraz organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. Art. 32 określa zatem krąg równouprawnionych stron postępowania sądowoadministracyjnego. Równocześnie poprzez przeciwstawienie osoby skarżącej organowi, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi, a także przez odstąpienie ustawodawcy od zdefiniowania organu administracji jako strony przeciwnej w stosunku do skarżącego, jak to miało miejsce w art. 41 ust. 1 Ustawy o NSA, treść tego artykułu wyraża obowiązujący kontrydiktoryjny model postępowania sądowoadministracyjnego<sup>7</sup>. Skarżącym, to znaczy podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi przed wojewódzkim sądem administracyjnym, zgodnie z art. 50 p.p.s.a. może być:

- 1) każdy, kto ma w tym interes prawny,
- 2) prokurator,
- 3) Rzecznik Praw Obywatelskich,
- 4) organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym (art. 50 § 1),

---

<sup>6</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 15-18; W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, PiP 2002, z. 12, s. 32.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 74, poz. 368 ze zm.); T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 202; W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy...*, op. cit., s. 36.

5) inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi (art. 50 § 2), np. inicjator referendum wnoszący skargą na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub postanowienie wojewódzkiego komisarza wyborczego o odrzucenie wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego<sup>8</sup>.

W postępowaniu odwoławczym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, zgodnie z art. 173 § 2 p.p.s.a., skargę kasacyjną może wnieść strona w rozumieniu art. 12 p.p.s.a., prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich po doręczeniu im odpisu orzeczenia z uzasadnieniem<sup>9</sup>.

Stosownie do treści art. 50 p.p.s.a. możemy wyróżnić trzy kategorie podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi przed sądem administracyjnym I instancji (wojewódzkim sądem administracyjnym). Są to: 1) każdy, kto ma interes prawny, 2) uprawnione ustawą podmioty działające na prawach strony, 3) jak też inne podmioty, którym ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi. Przepis ten ogranicza krąg podmiotów, które skutecznie mogą wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Po pierwsze, zgodnie z art. 32 p.p.s.a. są to strony postępowania, a więc skarżący i organ administracji, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. Po drugie, w myśl postanowień art. 12 w związku z art. 32 i 33 p.p.s.a. są to także podmioty (uczestnicy) wskazane w art. 33 § 1 i 2 p.p.s.a., to znaczy:

1) osoba, która brała udział w postępowaniu, a nie wniosła skargi, z tym jednak zastrzeżeniem, iż wynik postępowania sądowoadministracyjnego musi dotyczyć jej interesu prawnego,

2) prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób lub też samodzielnie w obronie zasad praworządności albo naruszanych praw człowieka i obywatela,

3) organizacja społeczna, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności w sytuacji, gdy brała ona udział w postępowaniu administracyjnym. Podmioty te mogą występować w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym na prawach strony (art. 33 § 1 p.p.s.a.).

Ponadto udział w charakterze uczestnika może zgłosić podmiot, który nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania doty-

<sup>8</sup> Art. 20 ust. 1 i art. 26 ust. 1 Ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (DzU z 2000 r. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.); M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 2004, s. 84-87.

<sup>9</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 36-37; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 442-443 i 540; T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 628-629; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 464-465.

czy jego interesu prawnego (art. 33 § 2 p.p.s.a.). Oznacza to, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym mogą brać udział także podmioty, które ustawa uznaje za uczestników postępowania, z tym, że wśród tej grupy podmiotów ustawa wyróżnia uczestników na prawach strony i uczestników (art. 33 § 1 i 2 p.p.s.a.)<sup>10</sup>.

Zgodnie z art. 173 § 2 p.p.s.a., w postępowaniu odwoławczym przed sądem II instancji (NSA), legitymację do złożenia skargi kasacyjnej posiada:

1) strona – stronami w postępowaniu sądowoadministracyjnym są skarżący oraz organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. Zgodnie z art. 12 ustawy p.p.s.a. legitymację do złożenia skargi kasacyjnej mają także uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego (art. 32, art. 33 § 1 i 2 w związku z art. 12 p.p.s.a.),

2) prokurator – niezależnie od tego, czy brał udział w postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela (art. 8 p.p.s.a.),

3) Rzecznik Praw Obywatelskich – niezależnie od tego, czy brał udział w postępowaniu, jeżeli w jego ocenie wymaga tego ochrona praw człowieka i obywatela (art. 208 § 1 Konstytucji RP i art. 8 p.p.s.a.)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Por. Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r., OPS 1/2004, (ONSAiWSA 2005, nr 4, poz. 62); T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 141. J.P. Tarno wyróżnia dwie kategorie podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi: 1) podmioty, które składają skargę w celu ochrony własnego interesu prawnego, 2) podmioty, które składają skargę w cudzej sprawie – w celu ochrony obiektywnego porządku prawnego. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 133; W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy...*, op. cit., s. 33. Z kolei B. Adamiak wyróżnia cztery kategorie legitymacji do wniesienia skargi, które różnicuje ze względu na rodzaj chronionego interesu. Na tej podstawie wyróżnia: 1) legitymację do złożenia skargi na podstawie ochrony interesu prawnego (indywidualnego), 2) legitymację opartą na podstawie ochrony interesu publicznego, 3) legitymację opartą na podstawie ochrony interesu społecznego, 4) legitymację do złożenia skargi, której konstrukcja nie jest oparta na ochronie żadnego z wywiedzionych w przepisach prawa interesów indywidualnych, publicznych, społecznych. Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 424.

<sup>11</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 465-468; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 540-545; T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 628-629 i 645-652.

### 3. Prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony (art. 8 p.p.s.a.).

Legitymacja skargowa tych podmiotów pozbawiona jest aspektu materialnoprawnego. Łączy je jednak jedna wspólna cecha, a mianowicie to, że składają one skargę w sprawie dotyczącej interesów innych osób. Legitymują się zatem jedynie legitymacją skargową formalną. Pomimo jednak braku atrybutu interesu prawnego są one uprawnione do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz skargi kasacyjnej, zażalenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego, wniosku o wszczęcie postępowania zarówno do WSA, jak i NSA.<sup>12</sup> Różnicują je natomiast różne podstawy legitymacji procesowej, co wiąże się z różnymi zadaniami i kompetencjami, jakie te podmioty realizują:

- 1) w systemie ochrony obiektywnego porządku prawnego (prokurator),
- 2) w zakresie ochrony konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw człowieka i obywatela (Rzecznik Praw Obywatelskich).

Legitymacja prokuratora oparta jest na przesłankach ochrony obiektywnego porządku prawnego. Stanowi to realizację podstawowego zadania prokuratury, jakim jest strzeżenie praworządności (art. 2 Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. *o prokuraturze*, tekst jedn. DzU z 2002 r. Nr 21, poz. 206 ze zm.). Prokuratura realizuje to zadanie za pomocą podstawowych środków, jakimi są: 1) możliwość zaskarżenia do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych, 2) udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji (art. 3 ust. 1 pkt 6 Ustawy *o prokuraturze*), 3) podejmowanie innych czynności określonych ustawą (art. 3 ust. 1 pkt 10 Ustawy *o prokuraturze*)<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> A. Kabat, teza 8 do art. 50, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Zakamycze 2006, komentarz Lex/el 2007, *op. cit.*; T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 255; M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 103-104.

<sup>13</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 127; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 51-52; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 395.

Natomiast legitymacja skargowa Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu sądowoadministracyjnym oparta jest na prawie złożenia skargi dla ochrony praw i wolności obywatela stosownie do art. 14 pkt 6 Ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (j.t. DzU z 2001 r. Nr 14, poz. 147). Ponadto zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP oraz w innych aktach normatywnych<sup>14</sup>.

Prokurator posiada legitymację do wniesienia skargi opartą na ochronie interesu prawnego. Prokurator wnosi skargę ze względu na potrzebę ochrony obiektywnego porządku prawnego, z tego względu w swojej skardze powinien wywieść naruszenie, z którego wywodzi swoje uprawnienie do wniesienia skargi (art. 57 § 1 pkt 3 p.p.s.a.). Nie musi jednak – zdaniem B. Adamiak – wykazywać negatywnych następstw naruszenia prawa<sup>15</sup>.

Natomiast legitymacja skargowa Rzecznika Praw Obywatelskich nakierowana jest na ochronę praworządności lub praw człowieka i obywatela. Zgodnie z art. 208 Konstytucji RP skarga Rzecznika służy, gdy naruszano praworządność, godząc w chronione prawem wolność i prawa człowieka oraz obywatela<sup>16</sup>.

W art. 8 p.p.s.a. uprawnienia prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu sądowoadministracyjnym zostały ukształtowane w taki sposób, że mogą brać w nim udział w dwóch formach: 1) poprzez inicjowanie postępowania, 2) podjęcie działań w postępowaniu wszczętym z inicjatywy innego podmiotu. Zgodnie z art. 8 p.p.s.a. prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu bez względu na jego stadium. O tym czy wziąć udział w postępowaniu prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich decydują samodzielnie. Prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich przystępują do postępowania poprzez samo złożenie oświadczenia w tym przedmiocie. Sąd administracyjny nie może nie dopuścić prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich do udziału w postępowaniu, nawet gdyby ocena sądu co do potrzeby jego uczestnictwa w postępowaniu, była odmienna od stanowiska prokuratora. Ponadto prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na działanie lub bezczynność organu administracji publicznej, wnieść skargę kasacyjną i zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego, wnieść skargę o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego zarówno do

<sup>14</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 395 i 428-430; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 444-445; T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 126-127.

<sup>15</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 429, 430.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 466.

wojewódzkiego sądu administracyjnego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wniesienie skargi przez prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich jest czynnością zmierzającą do wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego, a wniesienie skargi kasacyjnej, zażalenia do NSA czy skargi o wznowienie postępowania stanowi o korzystaniu przez prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich ze zwyczajnych i nadzwyczajnych środków zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym<sup>17</sup>.

W związku ze sposobem uregulowania uprawnień prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich w art. 8 p.p.s.a. w literaturze postępowania sądowoadministracyjnego wyrażane są wątpliwościami co do statusu prokuratora lub Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sytuacji, gdy przystępują oni do tego postępowania, i w sytuacji, gdy wniosą skargę – zainicjują postępowanie sądowoadministracyjne. Zdaniem J.P. Tarno przystąpienie prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania sądowoadministracyjnego powoduje, że przysługują im prawa strony. Dotyczy to jego zdaniem sytuacji, gdy postępowanie się już toczy. Jak podkreśla J.P. Tarno, od chwili przystąpienia do sprawy prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich mają w postępowaniu sądowoadministracyjnym status uczestnika na prawach strony. Przystąpienie to może mieć postać złożenia sądowi stosownego oświadczenia lub wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia sądu administracyjnego, np. skargi kasacyjnej, zażalenia czy skargi o wznowienie postępowania (art. 92 § 1 p.p.s.a.). Natomiast w momencie zainicjowania przez te podmioty postępowania sądowoadministracyjnego poprzez wniesienie skargi lub środka prawnego od orzeczenia sądu administracyjnego zajmują oni pozycję skarżącego albo strony mu przeciwnej<sup>18</sup>.

Z kolei, M. Masternak stwierdza, że z treści art. 8 p.p.s.a. wynika, iż prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich wnosząc skargę stają się skarżącymi, którzy nie uzyskują statusu strony, lecz którym jedynie przysługują prawa strony. M. Masternak zauważa także, że przepisy p.p.s.a. zupełnie inaczej normują pozycję organizacji społecznej w tym zakresie. Na podstawie unormowań art. 9 p.p.s.a. można wysnuć wniosek, iż organizacja społeczna, która działa w zakresie swojej statutowej działalności, wnosząc skargę w sprawie dotyczącej interesów prawnych innych

<sup>17</sup>*Ibidem*, s. 395; T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 128.

<sup>18</sup>J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 53 i 234.

osób, jest skarżącym, który otrzymuje status strony w postępowaniu sądowo-administracyjnym<sup>19</sup>.

A. Kabat wskazując na poglądy wyrażone w tym względzie przez M. Masternaka podkreśla, iż należy zwrócić uwagę, że w niektórych przepisach Ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich wymienieni są obok strony, nawet jeśli wyposaża się ich w takie same uprawnienia jak strona, np. art. 173 § 2, art. 177 § 2 p.p.s.a., co jego zdaniem, może być argumentem wspierającym przedstawione wyżej stanowisko M. Masternaka<sup>20</sup>.

Ze stanowiskiem prezentowanym przez M. Masternaka polemizuje W. Chróścielewski, który uważa, że pogląd tego ostatniego „opiera się na treści art. 8 p.p.s.a., z którego wynika, że prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym postępowaniu sądowo-administracyjnym, a także wnieść skargę i inne środki zaskarżenia, jeżeli wymaga tego, w świetle ich oceny, ochrona praworządności bądź ochrona praw człowieka i obywatela – w takim przypadku przysługują im prawa strony”. Według W. Chróścielewskiego „z tego fatalnie skonstruowanego przepisu [wcale jednak – L.K.] nie wynika, kiedy owe prawa strony mają przysługiwać wymienionym podmiotom, czy wtedy gdy biorą wyłącznie udział w postępowaniu, czy też wtedy, gdy składają środki zaskarżenia, w tym skargę?” W. Chróścielewski twierdzi, „że jest to konsekwencją faktu, że ustawodawca po wyliczeniu dwóch form ich [prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich – L.K.] udziału w postępowaniu użył zwrotu – *w takim przypadku*, który zgodnie z regułami wykładni językowej powinien odnieść się jedynie do sytuacji, gdy podmioty te wnoszą wymienione w przepisie środki prawne”. Nie takie, zdaniem W. Chróścielewskiego, było jednak *ratio legis* tego przepisu. Wskazują na to również postanowienia art. 32 p.p.s.a. stanowiące, że „stronami są skarżący oraz organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi”<sup>21</sup>.

Wspomniane wątpliwości spowodowane są niewątpliwie nieprecyzyjną konstrukcją art. 8 p.p.s.a, który stanowi, że „prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka

<sup>19</sup> M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 87. Por. B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, teza 3 do art. 32; W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy...*, *op. cit.*, s. 33.

<sup>20</sup> B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, teza 3 do art. 32.

<sup>21</sup> W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy...*, *op. cit.*, s. 33.

i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony”. Przywołując pogląd W. Chróścielewskiego należy stwierdzić, że z postanowień art. 8 nie wynika wprost, jaki jest status prokuratora lub Rzecznika Praw Obywatelskich w toku toczącego się postępowania sądowoadministracyjnego ani też w chwili inicjowania tego postępowania.

W moim przekonaniu poprzez postanowienia art. 8 *in fine* ustawodawca pragnął podkreślić istotną pozycję procesową prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu sądowoadministracyjnym i to niezależnie od przejawów ich aktywności w tym postępowaniu. W mojej ocenie postanowienia art. 8 należałoby analizować w trzech różnych sytuacjach i w zależności od nich należałoby rozpatrywać status prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Na wstępie należy podkreślić, że zamysłem ustawodawcy było przyznanie prokuratorowi i Rzecznikowi Praw Obywatelskich szerokich uprawnień, które mają służyć celowi nadrzędnemu, a mianowicie ochronie praw i wolności człowieka oraz obiektywnego porządku prawnego. W literaturze podkreśla się szczególną pozycję prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Przykładowo przejawia się to w określeniu dłuższego terminu do wniesienia skargi (art. 53 § 3 p.p.s.a.), w zwolnieniu ich z wymogu wyczerpania środków zaskarżenia jako przesłanki wniesienia skargi (art. 52§ 1 p.p.s.a.), w przyznaniu im prawa udziału w posiedzeniach przy drzwiach zamkniętych (art. 97 § 1 p.p.s.a.), w zwolnieniu z kosztów sądowych<sup>22</sup>.

Dla realizacji wspomnianych celów prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich mogą:

1) wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, poprzez przystąpienie do toczącego się postępowania przez złożenie sądowi stosownego oświadczenia, wniesienie środków zaskarżenia, np. skargę kasacyjną, zażalenie czy skargę o wznowienie postępowania,

2) zainicjować postępowanie sądowoadministracyjne poprzez wniesienie skargi do sądu administracyjnego, jako skarżący w charakterze podmiotów instytucjonalnych, którym zostało przyznane prawo do wniesienia skargi w cudzej sprawie i to zarówno obok strony, jak i samodzielnie,

---

<sup>22</sup> R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 81. Art. 97 § 1 p.p.s.a. uprawnienie to, chyba tylko przez przeoczenie ustawodawcy, przyznaje wyłącznie prokuratorowi. W stosunku do przyznanych uprawnień: 1) dłuższego terminu do wniesienia skargi, 2) zwolnienia prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich z wymogu wyczerpania środków zaskarżenia – por. moje uwagi w pkt 3.4.1. i 3.5. – L.K.

3) zainicjować samodzielnie postępowanie sądowoadministracyjne poprzez wniesienie skargi lub środków zaskarżenia do sądu administracyjnego w celu ochrony obiektywnego porządku prawnego oraz praw i wolności obywatela, z racji przyznanych im funkcji i zadań w realizacji zadań państwa prawa.

Prokuratorowi i Rzecznikowi Praw Obywatelskich została przyznana formalna legitymacja procesowa do wniesienia skargi lub też przystąpienia do toczącego się już postępowania, w interesie innego podmiotu, ze względu na funkcje i zadania, jakie pełnią w demokratycznym państwie prawa. Mogą oni przystąpić do toczącego się postępowania poprzez złożenie sądowi administracyjnemu stosownego oświadczenia lub wniesienie środków zaskarżenia. Jak już podkreśliłem, skarga do sądu administracyjnego stanowi dla prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich jeden z instrumentów umożliwiających realizację ich zadań. W tej sytuacji realizują oni nałożone na nich obowiązki wynikające z pełnionych przez nich funkcji, a ze skargi korzystają tylko dla realizacji tych zadań. Fakt przystąpienia do toczącego się postępowania czy też wniesienie skargi, skargi kasacyjnej, skargi o wznowienie postępowania przez prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich w cudzym interesie, nie pozwala także na utożsamianie ich z interesami prawnymi podmiotu, który działa we własnym imieniu i we własnym interesie prawnym. Prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich mają bowiem w postępowaniu sądowoadministracyjnym pozycję samodzielną. Są organami, które nie są stroną, a określenie ich pozycji procesowej nastąpiło jedynie poprzez powołanie się na prawa strony. Dlatego też nie są związani stanowiskiem, jakie zajęli w początkowej fazie postępowania, np. w momencie wnoszenia skargi, i zawsze je mogą zmienić, gdyż skarga prokuratora, jak i Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest wnoszona na rzecz konkretnego podmiotu, lecz jest ich samodzielną skargą. Ponadto działanie prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu sądowoadministracyjnym ma przede wszystkim służyć przywróceniu stanu zgodnego z prawem, a tylko pośrednio służyć ochronie jednostkowego interesu konkretnego podmiotu. Prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich nie są związani z żadną ze stron i mogą zgłaszać wnioski i zarzuty, jakie uznają za właściwe. Pomimo że nieco inaczej ukształtowana została legitymacja Rzecznika Praw Obywatelskich, która powiązana została z ochroną interesu prawnego jednostki, której prawa i wolności zostały naruszone działaniem lub bezczynnością organu, to również w tym przypadku działanie Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest działaniem w jego własnym interesie, a w interesie prawnym jednostki, której prawa i wolności zostały naruszone działaniem lub bezczynnością organu wykonującego administrację publiczną. Nie ma tu również znaczenia, że przesłanki udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu sądowoadministracyjnym zdecydowanie mocniej wią-

żą jego aktywność z konkretną stroną postępowania. Rzecznik nie wyręcza bowiem obywateli w składaniu środków prawnych, nie pełni też roli pełnomocnika procesowego, czy doradcy prawnego. Natomiast w sytuacji, gdy stwierdzi brak poważnych uchybień w toczącym się postępowaniu sądowoadministracyjnym, to może nie podejmować działań do czasu zakończenia postępowania<sup>23</sup>.

Analizując trzecią sytuację należy mieć na uwadze fakt, że prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich mogą samodzielnie zainicjować postępowanie sądowoadministracyjne w cudzej sprawie, ale także wyłącznie w celu realizacji ochrony zasady praworządności i naruszanych praw i wolności człowieka oraz obywatela. Rzecznik Praw Obywatelskich może, zgodnie z zasadą subsydiarności, podejmować działania – zainicjować postępowanie sądowoadministracyjne, gdy osoba, której prawa zostały naruszone, wykorzystała uprzednio wszystkie dostępne środki ochrony prawnej. Przy czym wnosząc skargę w takiej sytuacji Rzecznik Praw Obywatelskich działa samodzielnie, mając na uwadze stwierdzone przez niego naruszenie prawa. Wynika to z charakteru wykonywanej przez niego funkcji i stojących przed nim zadań – gwaranta przestrzegania praw i wolności obywatelskich<sup>24</sup>. Podobnie prokurator, w sytuacji naruszenia praworządności wydanym przez organ aktem administracyjnym lub działaniem tego organu, musi zaskarżyć do sądu niezgodny z prawem akt administracyjny, działanie lub zaniechanie organu, np. decyzję (art. 3 ust. 1 pkt 3 Ustawy o prokuraturze). Podstawowe znaczenie w jego katalogu uprawnień ma bowiem możliwość udziału w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym, wtedy jego rola jako „stróża” praworządności realizuje się najpełniej. Przysługujące wówczas prokuratorowi prawa strony nie wykluczają jego uprawnień wynikających z innych przepisów prawa, w tym ustawy o prokuraturze, ale uprawnienia te powinny być wyraźnie ustanowione i nie można ich domniemywać<sup>25</sup>.

Stwierdzić należy, że *ratio legis* artykułu 8 p.p.s.a. wymaga, by przyznać prokuratorowi i Rzecznikowi Praw Obywatelskich prawa strony, zarówno gdy zainicjują postępowanie sądowoadministracyjne poprzez wniesienie skargi lub zgłoszenie ich udziału w postępowaniu przez złożenie sądowi stosownego oświadczenia, jak i w przypadku, gdy wniosą środki zaskarżenia, np. skargę kasacyjną, zażalenie,

<sup>23</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 126-131; J.P. Tarno, *Pawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 51-53; M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 103-104. Por. uchwałę w składzie siedmiu sędziów z 10 kwietnia 2006 r.

<sup>24</sup> S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Komentarz*, Biuro RPO, Warszawa 2005, s. 76-77. Por. B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, teza 3 do art. 8.

<sup>25</sup> Por. uchwałę w składzie siedmiu sędziów z 10 kwietnia 2006 r.

skargę o wznowienie postępowania. Ale również, gdy działają jako skarżący i jako podmioty instytucjonalne, którym zostało przyznane prawo do wniesienia skargi lub środków zaskarżenia w cudzej sprawie, jak i w sytuacji, gdy inicjują postępowanie sądowoadministracyjne, samodzielnie wnosząc skargę do sądu administracyjnego lub środki zaskarżenia, w imię realizacji zasad ochrony praworządności i ochrony naruszanych praw i wolności człowieka oraz obywatela.

W sytuacji, gdy prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich korzystają z przyśługujących im uprawnień w art. 8 p.p.s.a., sąd ma obowiązek traktowania ich na równi ze stronami postępowania (na prawach stron), zgodnie z ostatnim zdaniem tego artykułu, ponieważ mogą oni w pełni korzystać z tych uprawnień, które ustawa „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi” przyznaje stronie. Przykładowo, należy doręczać im pisma procesowe, zawiadamiać o terminach posiedzeń, doręczać odpisy orzeczeń sądu.

W sytuacji, gdyby nie było postanowień końcowych art. 8 p.p.s.a., należałoby przyjąć, że prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich, korzystających z uprawnień przyznanych im w tym artykule, trzeba traktować jak skarżących o statusie strony, zgodnie z art. 32 p.p.s.a.

Postępowanie przed sądem administracyjnym toczy się z udziałem prokuratora lub Rzecznika Praw Obywatelskich, jeżeli wnieśli skargę lub środki zaskarżenia (skargę kasacyjną, zażalenie, skargę o wznowienie postępowania) albo zgłosili swój udział w postępowaniu przed sądem poprzez złożone oświadczenie. Prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich inicjują postępowanie sądowoadministracyjne przez wniesienie skargi do sądu administracyjnego (art. 8 i 50 § 1 p.p.s.a.). Ustawa *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* nie przewiduje żadnych ograniczeń przedmiotowych, gdy idzie o prawo wniesienia skargi przez prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich, jeżeli tylko skarga wnoszona jest w sprawie należącej do przedmiotu postępowania sądowoadministracyjnego<sup>26</sup>.

Skarga jest podstawowym środkiem prawnym, powodującym wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego. Tym samym następuje przeniesienie rozpoznania sprawy należącej do właściwości organów administracji publicznej przed organ leżący poza systemem ustrojowym administracji publicznej, tzn. przed sąd administracyjny. Sprawa staje się zatem zawisła przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach stron staje się zatem orzeczeniem niezawisłego sądu. Sąd właściwy w chwili wniesienia skargi pozostaje właściwy aż do ukończenia postępowania, choćby podstawy właściwości zmieniły się w toku sprawy, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (art. 14 p.p.s.a.)<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 234.

<sup>27</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 477.

Skarga służy w stosunku do ostatecznych decyzji administracyjnych, postanowień wymienionych w art. 3 § 2 pkt 2 i 3 p.p.s.a., a także innych aktów i czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczących uprawnień oraz obowiązków wynikających z przepisów prawa, pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach, aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, innych aktów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej, aktów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego oraz bezczynności organów w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1 – 4a p.p.s.a. Skargi mogą być wnoszone również w sprawach, w których przepisy szczególne przewidują sądową kontrolę (art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a.). Wniesiona skarga wyznacza granice rozpoznania sprawy administracyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym (art. 134 § 1 p.p.s.a.) i stanowi tzw. ujemną przesłankę dopuszczalności skargi w tej samej sprawie<sup>28</sup>.

Według art. 57 § 1 p.p.s.a. „skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma o postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać: 1) wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności, 2) oznaczenie organu, którego działania lub bezczynności skarga dotyczy, 3) określenie naruszenia prawa. Regulacja terminu do złożenia skargi dostosowana jest do rodzaju skargi. Skargę na decyzję, postanowienia wnosi się w terminie trzydziestu dni od daty doręczenia skarżącemu decyzji (postanowienia). Skargę na innego rodzaju akty lub czynności wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa. Prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich mogą 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 (art. 53 p.p.s.a.)<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Por. M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 126; T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 34-106; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 477 i przytoczony tam wyrok NSA z 20 listopada 1997 r., SA/Ld 2572/95.

<sup>29</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 435-436; T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 276-277.

Warto jednak w tym miejscu zwrócić uwagę na cytowaną już uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 10 kwietnia 2006 r., w której to w uzasadnieniu Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że analizowany art. 52 § 1 p.p.s.a. ma zastosowanie do prokuratora lub Rzecznika Praw Obywatelskich w dwóch sytuacjach. W pierwszej sytuacji, objętej początkową częścią przepisu art. 52 § 1 prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich biorący udział w postępowaniu na prawach strony są skarżącymi w rozumieniu tego przepisu jako podmioty, którym doręczana jest decyzja administracyjna i którzy mogą złożyć skargę po wyczerpaniu środków zaskarżenia, tak jak strona i organizacja społeczna, i wówczas są ograniczeni terminem 30-dniowym z art. 53 §1 p.p.s.a. W drugiej sytuacji, wyznaczonej przez końcową część art. 52 § 1, przepis ten ma zastosowanie do prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich nie uczestniczących w postępowaniu administracyjnym na prawach strony i wówczas warunek wyczerpania środków zaskarżenia nie musi być spełniony. W takiej sytuacji termin do wniesienia skargi wynosi sześć miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, tak jak w art. 53 § 3 p.p.s.a.<sup>30</sup>

Zgodnie z art. 92 § 2 p.p.s.a. nieobecność prokuratora lub Rzecznika Praw Obywatelskich na rozprawie nie wstrzymuje sprawy przez sąd. Przepis ten należy interpretować w ten sposób, że nieobecność prokuratora lub Rzecznika Praw Obywatelskich nie wstrzymuje rozpoznania sprawy w sytuacji, gdy zostali oni prawidłowo o rozprawie powiadomieni. Niezawiadomienie prokuratora lub Rzecznika Praw Obywatelskich o terminie posiedzenia sądu, jeżeli przystąpili do sprawy, może stanowić podstawę kasacyjną, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.). Brak właściwego zawiadomienia o rozprawie nie może jednak stanowić przyczyny nieważności postępowania, ponieważ uchybienie to nie pozbawia strony możliwości ochrony jej praw. Prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich mogą zgłosić w każdym czasie wystąpienie ze sprawy. Jest ono wiążące dla sądu<sup>31</sup>.

Skarga prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich nie może być odrzucona przez sąd administracyjny z powodu odmiennej oceny sądu co do potrzeby jej wniesienia. Może być natomiast odrzucona, o ile zaistnieją przesłanki określone

<sup>30</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 10 kwietnia 2006 r. Por. T. Woś, H. Knyśiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 276-277.

<sup>31</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 234-235. Por. wyrok SN z 30 stycznia 1967 r., II PR 284/66, OSNCP 1967, nr 9, poz. 159.

w art. 58 p.p.s.a. Sąd orzeka o odrzuceniu skargi w drodze postanowienia, na które przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>32</sup>.

Drugim – obok skargi – trybem wszczęcia postępowania sądowo-administracyjnego jest złożenie przewidzianego w art. 63 wniosku o wszczęcie postępowania. Przepisy szczególne mogą do wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym wymagać wniosku, wniesionego przez uprawniony podmiot. Wniosek taki wszczyna szczególne postępowanie sądowoadministracyjne<sup>33</sup>. Pozostawiając poza zakresem moich rozważań zgłaszane w literaturze przedmiotu wątpliwości co do zakresu stosowania wniosku o wszczęcie postępowania<sup>34</sup>, należy zgodzić się z T. Wosiem, że uregulowanie tego trybu przepisami art. 63-64, umieszczonymi w rozdziale III, rozdziale 3, bezpośrednio po rozdziale zatytułowanym „Skarga”, pozwala uznać, że wnioski, o których mowa w art. 63-64, spełniają podobną rolę jak skargi do sądu administracyjnego, a mianowicie współkształtują wraz z nimi właściwość rzeczową sądów administracyjnych i stanowią alternatywną wobec skarg formę wszczęcia postępowania w sprawie sądowoadministracyjnej w sytuacji, gdy ustawodawca ze względu na charakter danej sprawy nie uznał za celowe wprowadzenie instytucji skargi do sądu administracyjnego. Zdaniem J.P. Tarno wniosek o wszczęcie postępowania służy wszczęciu postępowania w sprawie spadkowej w stosunku do sprawy sądowoadministracyjnej<sup>35</sup>.

Słowo „wniosek” występuje w Ustawie *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* w różnych znaczeniach, jako rodzaj pisma procesowego strony uruchamiającego postępowanie sądowe, bądź jako pismo odnoszące się do określonej czynności sądowej. Zakresem tego przepisu nie są objęte wnioski składane wraz ze skargą lub w toku postępowania wszczętego na skutek wniesienia skargi w rozumieniu art. 50-61 p.p.s.a.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 129-130; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 483-489. Por. L. Żukowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 12 stycznia 2000 r.*, II SA/Wr 499/99, OSP 2000, nr 12, poz. 182.

<sup>33</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 197.

<sup>34</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 351-354; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 465-468.

<sup>35</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 197; T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 353.

<sup>36</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 198; M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 127; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 486-488.

Z mocy ustaw szczególnych postępowanie sądowe jest wszczynane na wniosek w sprawach o rozpatrzenie sporu kompetencyjnego przez sąd administracyjny (art. 22 § 2 i 3 k.p.a.). Zgodnie z art. 22 § 3 k.p.a. legitymację do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej posiadają: strona postępowania administracyjnego, organ jednostki samorządu terytorialnego lub inny organ administracji publicznej (obecnie: Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji), Minister właściwy do spraw sprawiedliwości, Prokurator Generalny oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego następuje w drodze postanowienia, przez wskazanie organu właściwego do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej. NSA oddali wniosek o rozpoznanie sporu, jeżeli żaden z organów administracji biorących udział w postępowaniu sądowym nie jest właściwy do załatwienia sprawy. Postanowienie to nie podlega zaskarżeniu w drodze zażalenia<sup>37</sup>.

Wniosek powinien być wniesiony przez legitymowany podmiot, w tym prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich, jeżeli brali udział w postępowaniu administracyjnym, a także na podstawie przepisów szczególnych przez inne podmioty, np. organ nadzoru w stosunku do uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego<sup>38</sup>.

Zgodnie z art. 173 § 2 p.p.s.a. prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wnieść skargę kasacyjną od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych i od postanowień tych sądów kończących postępowanie w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Postanowieniami, na które służy skarga kasacyjna, są np. postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego o wymierzeniu grzywny organowi administracji (art. 55 § 1 p.p.s.a.), postanowienie o odrzuceniu skargi (art. 58 p.p.s.a.) czy postanowienie o umorzeniu postępowania (art. 161 p.p.s.a.). Przez pojęcie „postanowienie kończące postępowanie” należy rozumieć takie, które kończy całe postępowanie lub zamyka drogę do wydania wyroku<sup>39</sup>.

Podstawę wniesienia skargi kasacyjnej przez prokuratora, niezależnie od tego, czy brał udział w postępowaniu, stanowi wymóg ochrony praworządności lub praw

<sup>37</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 355; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 199; M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 70.

<sup>38</sup> M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 127.

<sup>39</sup> M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 189; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 363; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 540-541; T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 621-628.

człowieka i obywatela, jeżeli według jego oceny jest to niezbędne dla realizacji tego celu. Natomiast podstawę skargi kasacyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich, również niezależnie od tego, czy brał udział w postępowaniu, stanowi stwierdzenie przez niego naruszenia praworządności godzącej w chronione wolności i prawa człowieka i obywatela, jeżeli według jego oceny jest to niezbędne dla realizacji nałożonych na niego zadań<sup>40</sup>.

Skargę prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich wnoszą do wojewódzkiego sądu administracyjnego po doręczeniu im odpisu orzeczenia wraz z uzasadnieniem w terminie 30 dni. Wyjątkowo prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich, gdy uzasadnienie nie zostało sporządzone z urzędu albo orzeczenie nie doręczono stronie, mogą wystąpić o sporządzenie uzasadnienia w terminie 30 dni od dnia wydania orzeczenia, a następnie wnieść skargę w terminie 30 dni od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem (art. 177). Prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich nie dotyczy w tym zakresie przymus sporządzenia skargi przez podmioty powołane do pomocy prawnej reprezentacji stron (art. 175 § 2 p.p.s.a.)<sup>41</sup>.

Zażalenie jest środkiem odwoławczym mniej sformalizowanym niż skarga kasacyjna. Jest to środek odwoławczy ostateczny w toku instancji, co oznacza, że od orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanego w następstwie rozpoznania wniesionego zażalenia dalszy środek zaskarżenia nie przysługuje. Zażalenie do NSA służy do kwestionowania niekończących postępowania w sprawie postanowień wojewódzkiego sądu administracyjnego, w przypadkach przewidzianych w ustawie, a ponadto na postanowienia wskazane w art. 194 § 4 pkt 1-10 p.p.s.a. Zażalenie służy także niekiedy na zarządzenie, przykładowo na zarządzenie przewodniczącego o pozostawieniu podania bez rozpoznania (art. 49 § 2 p.p.s.a.). Na mocy art. 191 p.p.s.a. podobny skutek jak wniesienie zażalenia wywołuje w razie złożenia skargi kasacyjnej wnioszek strony o rozpatrzenie postanowień niezaskarżalnych. Sąd rozpatruje te postanowienia, pomimo ich niezaskarżalności, pod kątem ich wpływu na rozstrzygnięcie sprawy<sup>42</sup>.

Zażalenie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego, wnosi się je w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia do wojewódzkiego sądu administracyjnego, który wydał postanowienie. Powinno ono czynić zadość wymaga-

<sup>40</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 465-466.

<sup>41</sup> M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie...*, op. cit., s. 190-191; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 543-546; T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 649-651 i 657-658.

<sup>42</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 547-550; M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie...*, op. cit., s. 196-197.

niom pisma procesowego oraz zawierać oznaczenie zaskarżonego postanowienia wraz z wnioskami o jego zmianę lub uchylenie, jak również zwięzłe uzasadnienie (art. 194 § 2 i 3 p.p.s.a.). Strona, która nie wniosła zażalenia, ma prawo wnieść odpowiedź na doręczone jej zażalenie wprost do NSA w terminie 7 dni od dnia doręczenia (art. 195 § 1 p.p.s.a.).

Legitymację do złożenia zażalenia posiada strona w rozumieniu art. 12 p.p.s.a., podmioty, których sąd nie dopuścił do udziału w postępowaniu oraz prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>43</sup>.

Szczególnym środkiem prawnym, przysługującym prokuratorowi i Rzecznikowi Praw Obywatelskich w postępowaniu sądowoadministracyjnym, w razie wystąpienia ustawowych przyczyn, jest skarga o wznowienie postępowania (art. 270 p.p.s.a.). Instytucja wznowienia postępowania polega na ponownym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy zakończonej prawomocnym orzeczeniem w sytuacji, gdy należy obalić prawomocne orzeczenie sądowe, które zapadło „z pogwałceniem bezwzględnie obowiązujących zasad prawa i rażąco jest sprzeczne z rzeczywistym stanem sprawy”<sup>44</sup>.

Postępowanie ze skargi o wznowienie postępowania sądowo-administracyjnego może być wznowione jedynie na żądanie uprawnionego podmiotu, tj. strony w rozumieniu art. 12 p.p.s.a. oraz prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 8 p.p.s.a.). Instytucja ta dotyczy zarówno wyroków, jak i postanowień. Odnosi się ona do postępowań zakończonych orzeczeniem WSA i NSA. Ogólne warunki dopuszczalności wznowienia postępowania są następujące: 1) musi istnieć orzeczenie sądu, od którego została wniesiona skarga o wznowienie postępowania, 2) orzeczenie to musi być prawomocne, 3) orzeczenie musi kończyć postępowanie w sprawie.

Podstawy skargi o wznowienie postępowania zostały wyliczone taksatywnie i można je podzielić na trzy grupy: 1) przyczyny nieważności, zgodnie z art. 271 p.p.s.a., 2) właściwe przyczyny restytucyjne (art. 273 p.p.s.a.), 3) orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie, z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą (art. 272 p.p.s.a.)<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 548.

<sup>44</sup> W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1972, s. 451. Por. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 573.

<sup>45</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 794-795; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 573-574; M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie...*, op. cit., s. 198.

Skargę wnosi strona (prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich) w terminie 3 miesięcy od dnia, w którym dowiedziała się o przyczynie wznowienia, a gdy podstawą tą było pozbawienie możliwości działania lub brak należytej reprezentacji – od dnia uzyskania informacji o orzeczeniu. Po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia nie można żądać wznowienia, z wyjątkiem przypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nienależycie reprezentowana. W sytuacji określonej w art. 272 § 1 p.p.s.a. skargę wnosi się w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (art. 277 i 278 p.p.s.a.). Powyższe terminy są terminami procesowymi, zawitymi. Strona, która im uchybiła, może złożyć wniosek o przywrócenie terminu na podstawie art. 86 p.p.s.a.<sup>46</sup> W przypadku wystąpienia kilku podstaw do wznowienia postępowania termin do wniesienia skargi biegnie osobno dla każdej z nich<sup>47</sup>.

Pewne wątpliwości budzi kwestia, czy prokuratora wiąże przewidziany w art. 52 § 1 p.p.s.a. obowiązek wyczerpania środków zaskarżenia przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego. Spory w orzecznictwie i w literaturze powstały na tle interpretacji postanowień art. 52 § 1 *in fine*, zgodnie z którym „skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia (...) chyba że skargę wnosi prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich”. Przy czym, w literaturze dominuje niemal jednomyślny pogląd, że przepis ten zwalnia prokuratora od obowiązku spełnienia wymogu wyczerpania środków zaskarżenia, ponieważ – zdaniem T. Wosia – możliwości wniesienia skargi przez prokuratora nie mogą zależeć od tego, czy strona postępowania administracyjnego wywiązała się z obowiązku wyczerpania środków zaskarżenia w tym postępowaniu, albo też, by prokurator [lub Rzecznik Praw Obywatelskich – L.K.] brał udział w każdym postępowaniu administracyjnym. Natomiast orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego w tej kwestii nie jest tak jednolite. Na potwierdzenie tej tezy można przytoczyć uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 10 czerwca 1996 r. (OSP 2/96, ONSA 1997, nr 1) i postanowienie SN z 24 września 1997 r. (III RN 44/97, OSNAP 1998, nr 11, poz. 322) wskazujące, że w odniesieniu do prokuratora nie może znajdować zastosowanie wymóg wyczerpania toku instancji. Z kolei NSA w uzasadnieniu do wyroku z 4 maja 2004 r. (OSK 55/04, ONSAiWSA 2004, nr 1, poz. 1) uznał, że ani przepisy Ustawy z 20 czerwca 1985 r. o *prokuraturze*, ani inne akty prawne, w tym ustawa o NSA z 1995 r., nie przewidywały dla prokuratora szczególnych uprawnień w zakresie zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji kończącej postępowanie administracyjne, którym prokurator brał udział. Przysługiwały mu w tym

<sup>46</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 806.

<sup>47</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 578.

zakresie prawa i obowiązki strony, w tym obowiązek wyczerpania trybu odwoławczego<sup>48</sup>.

Godne aprobaty stanowisko w interesującej nas sprawie prezentuje cytowana już uchwała siedmiu sędziów z 10 kwietnia 2006 r. Naczelny Sąd Administracyjny w powyższej uchwale przyjął pogląd, że obowiązek wyczerpania środków odwoławczych w postępowaniu administracyjnym przed wniesieniem skargi na decyzję administracyjną, o którym mowa w art. 34 ust.1 ustawy o NSA z 1995 r., a obecnie w art. 52 § 1 p.p.s.a., odnosi się do prokuratora, który brał udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. W ocenie NSA ustawodawca w imię więzłości legislacyjnej pominął w ostatniej części art. 52 § 1 sformułowanie mające zastosowanie do wskazanych podmiotów [prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich – L.K.]: „nieuczestniczący w tym postępowaniu na prawach strony”. Zdaniem NSA właściwie brzmienie końcowej części analizowanego przepisu powinno być odczytywane następująco: „[...] chyba że skargę składa prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich nieuczestniczący w tym postępowaniu na prawach strony”. Dla ustalenia prawidłowego znaczenia art. 52 § 1 musi on być interpretowany w ten sposób, że ma zastosowanie do prokuratora składającego skargę w dwóch sytuacjach. W pierwszej sytuacji, objętej początkową częścią analizowanego przepisu („skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie”), prokurator biorący udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony jest skarżącym w rozumieniu tego przepisu i może złożyć skargę po wyczerpaniu środków zaskarżenia, tak jak strona i organizacja społeczna. W drugiej sytuacji, wyznaczonej przez końcową część art. 52 § 1 („chyba że skargę wnosi prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich”), przepis ten ma zastosowanie do wymienionych podmiotów nieuczestniczących w postępowaniu administracyjnym na prawach strony i wówczas warunek wyczerpania środków zaskarżenia nie musi być spełniony. Por. także uwagi w pkt 3.5.<sup>49</sup>

Szczegółne uprawnienia przysługują prokuratorowi w stosunku do organów administracji samorządowej. W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że art. 5 Ustawy o *prokuraturze* stanowi samodzielną podstawę uzasadniającą legitymację prokuratora do zaskarżenia uchwały organu samorządu terytorialnego do sądu ad-

<sup>48</sup> T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 271; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 434; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, s. 151-152.

<sup>49</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 271-272; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 152.

ministracyjnego i wyłącza w tym zakresie stosowanie art. 50 § 1 p.p.s.a.<sup>50</sup> Ponadto, prokurator na podstawie wspomnianego przepisu ustawy o prokuraturze legitymowany jest do zaskarżenia uchwały rady gminy nie będącej uchwałą w sprawie z zakresu administracji publicznej. Z tym, że określone w tym przepisie uprawnienia prokuratora realizowane przed sądem administracyjnym nie mogą wykraczać poza właściwość i zakres działania tego sądu. Należy w tym miejscu mieć także na względzie uwagi J. Borkowskiego, który w głosie do postanowienia NSA z 13 marca 1992 r. podkreślił, że uprawnienie prokuratora do kwestionowania zgodności z prawem uchwały organu samorządu terytorialnego nie będzie w żadnym razie odpowiadać przesłankom zaskarżenia uchwały organów gminy określonym w art. 101 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. DzU z dnia 13 grudnia 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), ponieważ prokurator może kwestionować uchwałę, która nie dotyczy spraw z zakresu administracji publicznej. Natomiast, nie musi wykazywać tego, że konkretny interes prawny lub uprawnienie indywidualnego podmiotu zostały naruszone uchwałą<sup>51</sup>.

Z art. 5 o prokuraturze wynika ponadto, że jeżeli prokurator stwierdzi, iż uchwała organu samorządu terytorialnego jest niezgodna z prawem, może zwrócić się do organu, który ją wydał, o jej zmianę lub uchylenie albo też skierować wniosek do właściwego organu nadzoru. W przypadku uchwały organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie jej nieważności do sądu administracyjnego. W tym kontekście należy mieć na uwadze również postanowienie Sądu Najwyższego z 9 listopada 1995 r., w którym to postanowieniu SN stwierdził, że z art. 5 Ustawy o prokuraturze nie wynika obowiązek uprzedniego zwrócenia się przez prokuratora do organu, który wydał wadliwą uchwałę, albo do właściwego organu nadzoru z wnioskiem o jej zmianę lub uchylenie. Wykorzystanie tych środków przez prokuratora, aczkolwiek wskazane, nie jest warunkiem wystąpienia do sądu administracyjnego, a niepodjęcie takiego działania przez prokuratora nie czyni skargi niedopuszczalną<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 128-129.

<sup>51</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 127. Por. wyrok NSA/OZ w Gdańsku z 28 kwietnia 1992 r., SA/Gd 172/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 88 z aprobowaną glosą J. Borkowskiego, OSP 1993, nr 9, poz. 177; wyrok NSA–OZ w Krakowie z 16 grudnia 1991 r., SA/Kr 1391/91, „Wspólnota” 1992, nr 27, s. 17; postanowienie NSA z 24 listopada 1999 r., II SA 1075/99, OSP 2000, nr 10, poz. 158 z glosą M. Stahl.

<sup>52</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 128; Postanowienie SN z 9 listopada 1995 r., III ARN 44/95, OSNAP 1996, nr 12, poz. 166.

W zakresie tzw. czynności dyspozytywnych przepisy p.p.s.a. nie zawierają uregulowań na wzór art. 56 § 2 k.p.c., ograniczających uprawnienia prokuratora do ich stosowania, poprzez wskazanie w tym przepisie, że „prokurator nie może samodzielnie rozporządzać przedmiotem postępowania”. Zresztą szczególny rodzaj postępowania sądowoadministracyjnego pozwala w sposób ograniczony na dokonywanie w nim czynności, które miałyby charakter materialnie dyspozytywny i to nie tylko przez prokuratora czy Rzecznika Praw Obywatelskich, ale także przez pozostałe strony. Za wyraz zasady dyspozycyjności uznaje się najczęściej uprawnienie do cofnięcia pisma inicjującego postępowanie sądowe. Czynność cofnięcia skargi jakkolwiek jest dopuszczalna w postępowaniu sądowoadministracyjnym, to jednakże czynność ta, w tym postępowaniu podlega w szerokim zakresie kontroli sądu. Zgodnie z postanowieniami art. 60 p.p.s.a. skarżący może cofnąć skargę i cofnięcie wiąże – co do zasady – sąd. Cofnięcie skargi podlega jednak kontroli sądu administracyjnego, który w razie stwierdzenia, że czynność ta zmierza do obejścia prawa lub spowodowałaby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności, uznaje ją za niedopuszczalną. Postępowanie przed sądem podlega umorzeniu, jeżeli cofnięcie skargi jest dopuszczalne. W sytuacji, gdy sąd uznaje cofnięcie skargi za niedopuszczalne, wydaje postanowienie, na które przysługuje zażalenie<sup>53</sup>.

Skargę może cofnąć tylko skarżący do chwili ogłoszenia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego. Niedopuszczalne jest zatem cofnięcie skargi w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Pomimo że w postępowaniu sądowoadministracyjnym uczestniczą z mocy prawa lub mogą uczestniczyć na podstawie postanowienia sądu uczestnicy na prawach strony, którzy mają wszelkie prawa strony, to nie mogą oni, ponieważ skargi nie wniesli, cofnąć wniesionej przez skarżącego skargi. Dotyczy to również prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich, jeśli wniesli skargę lub uczestniczą w postępowaniu w cudzym interesie prawnym. Prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich mogą natomiast cofnąć wniesione przez siebie skargi na zasadach ogólnych, wynikających z postanowień art. 60 p.p.s.a.<sup>54</sup>

Nie do końca precyzyjne określenie uprawnień prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu sądowoadministracyjnym budzi pewne wątpliwości co do możliwości działania prokuratora w sprawie wszczęcia postępowania pomocniczego o odtworzenie zaginionych lub zniszczonych akt. Zgodnie z art. 290

<sup>53</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 129-130; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 182-183.

<sup>54</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 332; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 183.

§ 1 p.p.s.a. do odtworzenia akt sprawy będącej w toku właściwy jest sąd, w którym sprawa ostatnio się toczyła. Jeżeli właściwy byłby Naczelny Sąd Administracyjny, Sąd ten przekaze sprawę sądowi pierwszej instancji, chyba że chodzi o odtworzenie tylko akt tego Sądu (§ 2 art. 290). Postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt w sprawie prawomocnie zakończonej przeprowadza sąd, w którym sprawa toczyła się w pierwszej instancji (§ 3 art. 290). Zasadą jest więc, że właściwym w sprawie odtwarzania akt jest wojewódzki sąd administracyjny, a wyjątkowo – Naczelny Sąd Administracyjny<sup>55</sup>.

Gdy chodzi o uprawnienia prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich w tym postępowaniu, to nie zostały one samodzielnie uregulowane w dziale IX Ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, dlatego muszą być ustalone przy uwzględnieniu postanowień art. 8 p.p.s.a. Z przepisu tego wynika, że zarówno prokurator, jak i Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, jak również składać skargę oraz środki zaskarżenia wymienione w tym przepisie. W takim przypadku przysługują im prawa strony. To oznacza, że prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich mogą zgłosić swój udział w postępowaniu o odtworzenie akt, jeżeli zostanie ono wszczęte na wniosek strony bądź z urzędu (art. 289 § 1 p.p.s.a.). W zakresie zaś postępowania o odtworzenie akt w sytuacji zgłoszenia wniosku o odtworzenie akt zaginionych lub zniszczonych wskutek siły wyższej (art. 289 § 2 p.p.s.a.) uprawnienie przysługuje tylko stronie postępowania, tzn. skarżącemu, organowi administracji publicznej i uczestnikowi postępowania w sprawie, której akta zaginęły lub uległy zniszczeniu. Jeśli postępowanie o odtworzenie akt miałoby dotyczyć akt sprawy w toku, to uprawnienie prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich do złożenia wniosku o jego wszczęcie M. Romańska uzasadnia ich uprawnieniami do udziału w każdym toczącym się postępowaniu, gdyż odtworzenie zaginionych lub zniszczonych akt jest warunkiem podjęcia czynności zmierzających do rozstrzygnięcia sprawy, a samo postępowanie pomocnicze toczy się niejako „obok” postępowania co do meritum sprawy i w tym celu, by usunięte zostały przeszkody do jego prowadzenia<sup>56</sup>. Natomiast jeśli odtworzenie akt miałoby dotyczyć sprawy prawomocnie zakończonej – to zdaniem M. Romańskiej uprawnienie prokuratora lub Rzecznika Praw Obywatelskich do złożenia wniosku o wszczęcie takiego postępowania powinno być uregulowane samodzielnie i jednoznacznie<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> J.T. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 572.

<sup>56</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...* op. cit., s. 829.

<sup>57</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 128-129 i 829-830; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 571.

Prokurator podlega wyłączeniu od udziału w sprawie z tych samych przyczyn co sędzia, tzn. zgodnie z art. 24 p.p.s.a. w związku z art. 18 § 1 p.p.s.a. prokurator jest wyłączony z mocy samej ustawy w sprawach: 1) w których jest stroną lub pozostaje z jedną z nich w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy oddziałuje na jego prawa lub obowiązki, 2) swojego małżonka, krewnych lub powinowatych w linii prostej, krewnych bocznych do czwartego stopnia i powinowatych bocznych do drugiego stopnia, 3) osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli, 4) w których był lub jest jeszcze pełnomocnikiem jednej ze stron, 5) w których świadczył usługi prawne na rzecz jednej ze stron lub jakiegokolwiek inne usługi związane ze sprawą, 6) w których brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, jak też w sprawach o ważność aktu prawnego z jego udziałem sporządzonego lub przez niego rozpoznanego oraz w sprawach, w których występował jako prokurator, 7) w których brał udział w rozstrzygnięciu sprawy w organach administracji publicznej.

Zgodnie z § 2 art. 18 powody wyłączenia trwają także po ustaniu uzasadniającego je małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli. Uchwałą Sądu Najwyższego z 3 kwietnia 1987 r. SN stwierdził, że jeżeli zarządzenie w przedmiocie wyłączenia prokuratora wydawane jest przez przełożonego służbowego, a nie przez sąd orzekający, to na takie zarządzenie oddalające wniosek o wyłączenie prokuratora nie przysługuje zażalenie. Rozstrzygnięcie wniosku następuje bowiem nie w drodze postępowania sądowego, ale w drodze administracyjno-służbowej<sup>58</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Uczestnictwo prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu sądowo-administracyjnym ma istotne znaczenie ze względu na wyznaczone im szczególnego rodzaju zadania i obowiązki w państwie prawa. Stosownie do art. 2 Ustawy o prokuraturze zadaniem prokuratury jest strzeżenie praworządności. Rzecznik Praw Obywatelskich ma z kolei za zadanie stać na straży wolności i praw człowieka i obywatela (art. 208 Konstytucji RP). Te tak ważne z punktu widzenia każdego człowieka „prawa podstawowe”, by mogły znaleźć wyraz w życiu codziennym, muszą mieć prawną gwarancję sądowej ochrony w państwie. Dlatego podstawową rolą sądów w państwie prawa jest przeciwdziałanie naruszaniu prawa przez władzę publiczną.

<sup>58</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 130; Uchwała SN z dnia 3 kwietnia 1987 r., III CZP 12/87, OSNC 1988, nr 6, poz. 80.

Przyznane przez ustawodawcę szerokie uprawnienia zarówno prokuratorowi, jak i Rzecznikowi Praw Obywatelskich w postępowaniu sądowoadministracyjnym pozwalają na realizację postawionych przed nimi zadań w tym zakresie. W postępowaniu sądowoadministracyjnym mogą zatem:

1) wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, przez przystąpienie do toczącego się postępowania poprzez złożenie sądowi stosownego oświadczenia, przez wniesienie środków zaskarżenia, np. skargi kasacyjnej, zażalenia, 2) zainicjować postępowanie sądowoadministracyjne poprzez wniesienie skargi do sądu administracyjnego jako skarżący w charakterze podmiotów instytucjonalnych, którym zostało przyznane prawo do wniesienia skargi w cudzej sprawie i to zarówno obok strony, jak i samodzielnie, 3) zainicjować samodzielnie postępowanie sądowoadministracyjne poprzez wniesienie skargi lub środków zaskarżenia do sądu administracyjnego w celu ochrony obiektywnego porządku prawnego oraz praw i wolności obywatela, z racji przyznanych im funkcji i zadań w realizacji zadań państwa prawa. W tym przypadku w postępowaniu sądowoadministracyjnym ustawodawca przyznał im prawa strony.

Ponadto ustawodawca dla podkreślenia roli prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich ustanowił na ich rzecz szereg szczególnych uprawnień, a mianowicie:

- 1) przyznał dłuższy termin do wniesienia skargi,
- 2) zwolnił z wymogu wyczerpania środków zaskarżenia jako przesłanki wniesienia skargi,
- 3) przyznał prawo do udziału w posiedzeniach przy drzwiach zamkniętych,
- 4) zwolnił z kosztów sądowych.

W ten sposób ustawodawca w szczególny sposób podkreślił rolę i pozycję w procesie administracyjnym prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich jako instytucji chroniących, w ramach swoich kompetencji i zadań, praw i wolności człowieka oraz obywatela, a także zasad demokratycznego państwa prawa.

## Position of the prosecutor and the Ombudsman in administrative procedure

### S u m m a r y

Participation of the prosecutor and the Ombudsman in administrative procedure is especially important because their duty is to protect legality as well as human and

civic liberties and rights. Implementation of these fundamental rights requires legal guarantee of judicial protection, therefore the legislator granted the prosecutor and the Ombudsman with wide authority in administrative procedure to enable them to perform their duties. They may participate in any ongoing administrative procedure, initiate such a procedure by lodging a complaint to an administrative court or initiate administrative procedure independently to protect objective legal order or civic rights and liberties.

## Prozessstellung eines Staatsanwaltes und eines Ombudsmanns im verwaltungsgerichtlichen Verfahren

### Z u s a m m e n f a s s u n g

Die Teilnahme eines Staatsanwaltes und eines Ombudsmanns an einem Verwaltungsgerichtsverfahren ist wegen der besonderen Art der Aufgaben und Pflichten wichtig, die ihnen in einem Rechtsstaat obliegen. Darunter fallen die Überwachung der Gesetzmäßigkeit, der Freiheit und der Menschen- sowie der Bürgerrechte. Damit die für jede Person wichtigen Grundrechte in dem Alltag zum Ausdruck gebracht werden können, sollten sie rechtlich durch gerichtlichen Schutz garantiert werden. Die breiten Berechtigungen, über die der Staatsanwalt und der Ombudsmann im Verwaltungsgerichtsverfahren kraft Gesetzes verfügen, erlauben ihnen, diese Aufgaben zu erfüllen. Der Staatsanwalt und der Ombudsmann können an jedem anhängigen Verwaltungsgerichtsverfahren teilnehmen, ein solches Verfahren durch Erhebung einer Klage beim Verwaltungsgericht initiieren oder selbst ein Verwaltungsgerichtsverfahren zum Schutz der objektiven Rechtsordnung oder der Rechte, oder Freiheiten eines Bürgers einleiten.

