

Beata KOZICKA*
Ewa PIERZCHAŁA**

**Zasada praworządności
wyznacznikiem kontroli działań
administracji publicznej
realizowanej przez prokuratora
w ramach postępowania administracyjnego**

W państwie prawa podstawowe i niewątpliwie zasadnicze znaczenie dla bytu porządku prawnego ma wyrażona w art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności zasada prawa do procesu¹. Zasadę tę należy odnieść do prawa jednostki do obrony interesu prawnego w sprawie administracyjnej na drodze procesu administracyjnego przed niezawisłym sądem². Z kolei badanie zgodności albo niezgodności z prawem aktu lub czynności organu administracyjnego, zanim oceny dokona sąd administracyjny (sąd kasacyjny), w celu zapewnienia realizacji zasady praworządności uzasadnia funkcjonowanie w obrocie prawnym podmiotów do tego legitymowanych. Jednym z takich podmiotów jest prokurator. Zasada praworządności jest jedną z podstawowych zasad systemu prawa. Społeczeństwo w państwach demokratycznych chce żyć w największym poszanowaniu prawa. W Kon-

* Uniwersytet Opolski, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: kozickabeata@wp.pl.

** Uniwersytet Opolski, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: epierzchala@uni.opole.pl.

¹ B. Adamiak, *Państwo prawa a koncepcja legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, Wrocław 1999, s. 10.

² *Ibidem*, s. 12.

stytucji RP ustrojodawca w rozdz. 2 zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” nałożył na każdego obywatela obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Przy czym w literaturze fachowej zwraca się uwagę, że często określenia „praworządność” używa się jako synonimu słowa „legalność”. Niekiedy zasadę legalności (art. 6 kodeksu postępowania administracyjnego; dalej: k.p.a.) i praworządności (art. 7 k.p.a.) traktuje się jednak odrębnie³.

Jednocześnie z uwagi na ramy tematu podkreślenia wymaga, iż pojęcie praworządności jest w nauce przedmiotem szerokiej dyskusji, na ogół jednak przyjmuje się, że praworządność polega na ścisłym przestrzeganiu prawa przez wszystkie organy i przez wszystkich obywateli⁴. Status prawny obywatela określają nie tylko przyznane mu uprawnienia, ale i obowiązki nałożone na niego przez państwo. Związek pierwszych z drugimi jest nierozzerwalny. Jednym z obowiązków jest przestrzeganie prawa. Konstytucja nakazuje traktować praworządność jako stan, w którym zarówno podległość obywatela wobec władzy państwowej, obowiązek organów państwowych wobec obywatela, jak i stosunki między obywatelami regulowane są prawem, przy czym w systemie prawnym ustanowione są instytucje gwarantujące ścisłe przestrzeganie obowiązującego porządku prawnego i usuwanie dokonanych naruszeń tego porządku. W ujęciu formalnym państwo prawne to państwo, które w swoim działaniu opiera się na: prawie, zasadzie podziału władzy, związaniu organów państwa ustawami, sądowej kontroli aktów władzy administracyjnej, wyłączności ustawowej regulowania praw jednostki. Z kolei w rozumieniu materialnym państwo prawa opiera się m.in. na takich wartościach jak: sprawiedliwość, wolność, równość, demokratyzm⁵.

W teorii prawa rozróżnia się zatem formalne pojęcie praworządności jako zgodności działania z prawem obowiązującym, a także materialne pojęcie praworządności, polegające na zgodności treści praw ze świadomością prawną obywateli, ich poglądami moralnymi, realnymi potrzebami i dążeniami⁶. Pojęcie praworządności formalnej H. Rot wywodzi z tego, że „cechą praworządności jest pewien formalizm”. Wynika to z posługiwania się kwalifikacjami w rodzaju: „zgodne z prawem” (lub „sprzeczne z prawem”), „legalne” („nielegalne”) itp.⁷ Zgodnie z tym zapatrywa-

³ Por. K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978, s. 172.

⁴ *Ibidem*.

⁵ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 172–173.

⁶ H. Rot, *Elementy teorii prawa*, Wrocław 1997, s. 276.

⁷ *Ibidem*, s. 277.

niem nie interesuje nas to, czy dane czyny są – w kategoriach etycznych, religijnych itd. – dobre lub złe, sprawiedliwe lub niesprawiedliwe, godne lub niegodne, postępowe lub wsteczne, ze stanowiska formalnej praworządności wartością jest bowiem „literalna” zgodność z prawem zachowań organu państwowego (oraz – w szerokim rozumieniu praworządności – innych podmiotów)⁸. Wydaje się też zupełnie oczywiste, że niezależnie od stopnia ograniczenia praworządności w poszczególnych okresach historycznych występuje ona niewątpliwie – w pewnym przynajmniej zakresie – także w państwach typu niewolniczego i feudalnego. Można nawet sformułować dość ostrą i zaskakującą tezę, że bez praworządności niemożliwy jest byt jakiegokolwiek państwa, że zawsze musi istnieć pewne „minimum praworządności”⁹. Przestrzeganie prawa – niezależnie od zawartych w nim treści społecznych, etycznych itd. – zapewnia porządek i spokój, które zawsze są lepsze od nieporządku i anarchii. Takie ujęcie praworządności prezentują zwolennicy myśli Tomasza z Akwinu i Gandhiego¹⁰.

Praworządność materialna to coś więcej niż po prostu przestrzeganie prawa obowiązującego formalnie w tym miejscu, czasie i okolicznościach. H. Rot uważa, że jednostronne, formalne pojmowanie praworządności sprzeczne jest z zasadą praworządności proklamowaną w konstytucjach wielu państw demokratycznych, zawierających formuły o „demokratycznym państwie prawnym”, „prawie będącym wyrazem woli i interesów społeczeństwa”. Nawet przy braku tego rodzaju formuł konstytucyjnych praworządność rozumiana jako rządy prawa należy tłumaczyć przy uwzględnieniu pozostałych przepisów danej konstytucji i innych ustaw. Takie podejście pozwala na traktowanie rządów prawa jako konstrukcji „praworządności materialnej” w znaczeniu utrwalonym przez tradycję. Koncepcja praworządności materialnej nawiązuje do zawartości społecznej prawa, jego określonej treści etycznej, politycznej, do zasadniczej zgodności podstawowych zasad porządku prawnego z ukształtowanymi poglądami, charakterystycznymi dla świadomości prawnej danego społeczeństwa w określonym czasie historycznym¹¹. Społeczne poczucie praworządności jest daleko szersze od prawnego jej wyrazu, zamykającego istotę praworządności do granic ścisłego przestrzegania prawa.

Konstytucyjnymi adresatami obowiązku przestrzegania prawa są zarówno wszystkie organy administracji, jak i wszyscy obywatele. Niezależ-

⁸ *Ibidem*, s. 276.

⁹ K. Opalek, W. Zalewski, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1998, s. 43.

¹⁰ H. Rot, *op. cit.*, s. 277.

¹¹ *Ibidem*, s. 279.

nie od tego niektóre organy państwowe powołane są ponadto do czuwania nad przestrzeganiem prawa przez inne podmioty. Jak podkreśla I. Lipowicz, „przekonanie obywatela, że bez wyraźnej dyspozycji ustawowej nie mogą zostać naruszone jego prawa i nałożone na niego nowe obowiązki, jest warunkiem właściwej roli parlamentu i sądownictwa, stabilizuje sytuację w państwie i skłania do poszanowania prawa”¹².

W literaturze wskazuje się także, że konstytucyjnie określone i chronione prawa jednostki – adresata decyzji administracyjnej – nie mogą pozostawać w obszarze niekontrolowanej władzy dyskrecjonalnej organu administracyjnego. W państwie prawa jest niedopuszczalne, aby organ administracyjny konkretyzował uprawnienia jednostki lub nakładał na jednostkę obowiązek wedle przesłanek wyinterpretowanych spoza systemu prawa powszechnie obowiązującego¹³.

Istotną rolę w działaniu ochrony praw zarówno jednostki, jak i obywateli odgrywają organy ochrony prawnej. Analizując ustawowe zadania tych organów, można uznać, że szczególna rola w realizacji zasad praworządności przypada właśnie prokuraturze. Prokuratura, jak każdy organ państwa i obywatele, jest zobowiązana do ścisłego przestrzegania prawa. Jednocześnie ustawa o prokuraturze (dalej: u.o.pr.) stanowi, że „prokuratura stoi na straży praworządności”¹⁴. Takie właśnie ustawowe unormowanie roli i zadań tego organu przesądza o jego szczególnej pozycji. Dla prokuratury strzeżenie praworządności jest zadaniem nie tylko podstawowym, ale w istocie rzeczy jedynym. Można bowiem uznać, że wszystkie czynności i funkcje, do jakich powołana jest prokuratura, stanowią formy realizacji tego zadania, a podejmowane przez prokuratorów działania przyświecają tej idei. Nawet ściganie przestępstw, będące pozornie odrębną sferą działania, w istocie rzeczy również jest jedną z form walki o praworządność. Prokurator w postępowaniu administracyjnym spełnia ustawowe zadanie strzeżenia praworządności.

Jak słusznie bowiem zauważa się w literaturze przedmiotu: „państwo [...] nigdy nie może określić wyczerpująco *a priori* wszystkich wypadków, w których pojedynczy organ winien działać, tudzież sposobu jego działalności. Stąd wypływa, iż każdy organ musi do pewnego stopnia być samodzielnym, to jest posiadać prawo określania samemu sobie w danych wy-

¹² I. Lipowicz, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 21.

¹³ A. Błaś, *Ochrona praw podmiotowych jednostki wobec decyzji administracyjnej uznawanej nie podlegającej merytorycznej kontroli sądu administracyjnego*, [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Iwonicz Zdrój, 6–8 maja 2002 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2002, s. 14.

¹⁴ Art. 2 ustawy z 28 stycznia 2016 r. o prokuraturze, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1767.

padkach granic kompetencji”¹⁵. To m.in. właśnie ta „samodzielność” organu poddawana jest kontroli. Przedstawiając rozliczne przejawy działania administracji publicznej i podmiotów uczestniczących w postępowaniu tworzącym i konstruującym działania administracji, wskazać należy, iż w literaturze fachowej wśród podstawowych form działania administracji publicznej, określonych przez prawo, wymienia się:

- akty administracyjne,
- akty normatywne,
- formy działań faktycznych,
- umowy¹⁶.

Akt administracyjny, jako konstrukcja prawna obejmująca postać działania organu administracji publicznej, za pomocą której organ ten władczo i jednostronnie rozstrzyga o prawach i obowiązkach konkretnego adresata¹⁷, wymaga zatem bliższego przedstawienia. Takie zilustrowanie pozwoli na konstruktywne ujęcie roli i pozycji prokuratora oraz jego zaszeregowanie w kształtowaniu przez administrację publiczną działań podejmowanych w formach określonych przez prawo. Przedstawiając prokuratorską kontrolę administracji odnoszącą się do aktów stosowania prawa, czyli decyzji administracyjnych, w których rozstrzygane są indywidualne sprawy z zakresu administracji, jawi się potrzeba odpowiedzi na pytanie: jaka jest pozycja prokuratora – wszak nie strony – w postępowaniu administracyjnym. Z samej bowiem istoty postępowania wynika, że może się ono toczyć między co najmniej dwoma podmiotami – stronami¹⁸. Tym samym w świetle tych rozważań pojawia się także potrzeba pełniejszej odpowiedzi na pytanie, jaką rolę i jaką pozycję ma prokurator w sytuacji, gdy poweźmie decyzję o przyłączeniu się do postępowania administracyjnego, a następnie – co odróżnia go od strony tegoż postępowania. A także: czy w sytuacji przystąpienia do przedmiotowego postępowania jego udział jest obligatoryjny. W literaturze przedmiotu wyodrębnia się podmioty obligatoryjne, to znaczy takie, których udział w postępowaniu administracyjnym jest niezbędny nie tylko dla powstania procesu administracyjnego, ale również dla jego prawidłowego przebiegu, oraz

¹⁵ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1880, s. 55, cyt. za: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 305.

¹⁶ A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć..., s. 308.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ J. Jendrośka, *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970, s. 91.

podmioty fakultatywne, które mogą uczestniczyć w postępowaniu, ale których udział nie jest niezbędny¹⁹.

Do obligatoryjnych uczestników postępowania należą organ administracyjny oraz strona²⁰. Instytucja procesowa strony postępowania administracyjnego była i jest przedmiotem dyskusji doktrynalnych. J. Jendrośka uważa, że do oryginalnych i udanych koncepcji należy określenie strony w art. 28 k.p.a.²¹, gdzie stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda przeprowadzenia przez organ czynności ze względu na swój interes prawny lub obowiązek²². W odniesieniu do postępowania administracyjnego interes musi być osobisty, własny, indywidualny²³.

Wśród fakultatywnych uczestników postępowania szczególną pozycję zajmują: Rzecznik Praw Obywatelskich, organizacja społeczna i prokurator. W polskim porządku prawnym regulującym procedurę administracyjną ta grupa uczestników postępowania administracyjnego jest określana jako uczestnicy na prawach strony²⁴. Nie mają oni prawnie chronionego interesu prawnego, ale korzystają z praw procesowych albo dla ochrony porządku prawnego, jak w przypadku prokuratora, albo ze względu na ochronę interesu społecznego, jak to ma miejsce w przypadku organizacji społecznej²⁵. Jak podkreśla J. Jendrośka, jest to instytucja proceduralna nieznaną tradycyjnej nauce postępowania administracyjnego ani też tradycyjnemu ustawodawstwu administracyjnemu²⁶. Instytucja procesowa podmiotów na prawach strony charakteryzuje się tym, że prawo procesowe dopuszcza do uczestnictwa w postępowaniu organizację społeczną i prokuratora, ale podmioty te nie są stronami w toczącym się postępowaniu, gdyż postępowanie nie toczy się w ich własnej sprawie, a nadto nie występują one zamiast strony, lecz obok i niezależnie od strony²⁷. Prawo procesowe przyznaje tym podmiotom prawa stron, są to jednak

¹⁹ J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wrocław 2005, s. 61–62.

²⁰ *Ibidem*, s. 63.

²¹ Art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 z późn. zm.

²² J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie...*, s. 62; także *idem*, *Postępowanie administracyjne...*, s. 91.

²³ W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2003, s. 142 i n.

²⁴ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *op. cit.*, s. 193.

²⁵ B. Adamiak, *Podmioty na prawach strony*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 1993, s. 88.

²⁶ Por. J. Jendrośka, *Postępowanie administracyjne...*, s. 91.

²⁷ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *op. cit.*, s. 193.

wyłącznie prawa procesowe²⁸. Podmiotom tym nie przysługują zatem prawa wynikające z norm prawa materialnego ani też nie mogą one rozporządzać takimi prawami.

W związku z tym nie zostanie np. spełniona przesłanka uchylenia decyzji w trybie art. 155 k.p.a., jeżeli zgody na zmianę (uchylenie) decyzji tworzącej prawa nabyte dla stron nie wyrazi podmiot na prawach strony. W niektórych przypadkach prawo procesowe zastrzega uprawnienia procesowe wyłącznie dla strony, np. gdy strona zostanie pozbawiona czynnego udziału w postępowaniu, to tylko ona, a prokurator jedynie za jej zgodą, może żądać wznowienia postępowania. To strona bowiem może ocenić, czy naruszenie przepisów procesowych miało wpływ na ukształtowane decyzją jej prawa lub obowiązki.

Podmioty na prawach strony, mając prawa procesowe strony, są powołane do dokonywania czynności procesowych w postępowaniu. Skuteczność prawna tych czynności jest uzależniona od spełnienia wymagań przewidzianych normami prawa procesowego co do treści i formy czynności oraz terminu jej dokonania²⁹. Z punktu widzenia procesowego z chwilą dopuszczenia ich do postępowania podmioty te mają takie same uprawnienia i obowiązki, jakie ma strona. Celem udziału tych uczestników w postępowaniu administracyjnym jest przede wszystkim zabezpieczenie interesu społecznego³⁰.

Omawiając przedmiotową problematykę, warto także przybliżyć poglądy, jaki wyraził J. Zimmermann, który uważa, że ustawodawca przyznaje określonym podmiotom uprawnienia procesowe po to, aby mogły one prezentować w toczącym się postępowaniu jurysdykcyjnym racje wynikające z jakiejś zasady ogólnej, która ma być w tym postępowaniu realizowana. Czasami prawo materialne daje przymiot osób na prawach strony jeszcze innym podmiotom, jak organizacji społecznej czy prokuratorowi³¹. Przy czym organizacja społeczna występuje w celu obrony interesu społecznego, prokurator w celu dopilnowania, aby działanie organu administracyjnego było zgodne z prawem, a Rzecznik Praw Obywatelskich dla zagwarantowania należytej ochrony tych praw³². Zdaniem J. Jendroški natomiast status prawny podmiotów występujących na pra-

²⁸ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 34.

²⁹ W. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 80.

³⁰ Por. W. Brzeziński, *Ochrona interesu społecznego w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 3, s. 91.

³¹ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 81.

³² Por. art. 31 k.p.a. oraz art. 182 i n. k.p.a., a także art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 15 czerwca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. z 1987 r. Nr 21, poz. 123; także A. Filipowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 1, s. 44 i n.

wach strony w postępowaniu administracyjnym nie jest tożsamy ze statusem strony. Nie prezentują one żadnych uprawnień wynikających z przepisów prawa materialnego, ich status prawny wyznaczany jest wyłącznie przez przysługujące stronie przepisy proceduralne. Jednakże i w tym zakresie nie wszystkie uprawnienia przysługujące stronie przyznane są także podmiotom na prawach strony. I tak nie przysługują im uprawnienia, które należą do wyłącznej dyspozycji stron postępowania, jak np.: prawo zawarcia ugody, prawo zmiany decyzji za zgodą stron, prawo żądania odszkodowania przy stwierdzeniu nieważności decyzji czy też prawo żądania wznowienia postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.³³

Prokuratorowi przysługuje prawo udziału w każdym stadium (toczącego się) postępowania administracyjnego. Istotne jest przy tym, że prokurator, inaczej niż organizacja społeczna, nie występuje do organu administracji publicznej z żądaniem dopuszczenia do udziału w postępowaniu, lecz jedynie zgłasza swoje przystąpienie do wszczętego postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby. Ponadto organ prowadzący postępowanie jest związany oświadczeniem prokuratora o przystąpieniu do postępowania³⁴. Z chwilą powiadomienia organu o udziale w postępowaniu prokurator staje się jego uczestnikiem na prawach strony i ma z samej ustawy zapewniony udział w czynnościach postępowania³⁵. Zakomunikowanie organowi woli uczestnictwa w postępowaniu może być przez prokuratora dokonane w formalnym piśmie albo uczynione w sposób dorozumiany – przez żądanie np. poinformowania go przez organ administracji o terminie i miejscu rozprawy w konkretnej sprawie bądź też przez złożenie odwołania od decyzji organu I instancji³⁶. W praktyce i literaturze przedmiotu są to jednak kwestie sporne. Bezsporne jednak jest stanowisko, iż nie ma prawnych przeszkód do tego, aby prokurator zakomunikował ustnie do protokołu organowi prowadzącemu postępowanie, że zgłasza w nim udział³⁷. Formą włączenia się prokuratora do postępo-

³³ J. Jendrośka, *Uczestnicy na prawach strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1985, t. 143, s. 107.

³⁴ A. Wróbel, *Komentarz do art. 182 kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 1037–1040.

³⁵ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1989, s. 802.

³⁶ Pogląd, że prokurator może złożyć odwołanie, mimo że nie brał udziału w postępowaniu przed organem I instancji, jest w piśmiennictwie dyskusyjny.

³⁷ Por. H. Starczewski, J. Świątkiewicz, *Prokuratorowska kontrola przestrzegania prawa w PRL*, Warszawa 1970, s. 219; zob. też J. Stembrowicz, *Uwagi o udziale prokuratora w postępowaniu administracyjnym według k.p.a.*, „Palestra” 1961, nr 5/7(43), s. 41.

wania administracyjnego nie jest podanie lub wniosek o dopuszczenie, lecz żądanie wyrażone w oświadczeniu o przystąpieniu do postępowania. Żądanie to jest dla organu administracyjnego wiążące³⁸. Prokurator zgłaszając swoje przystąpienie do toczącego się postępowania, staje się z mocy prawa jego uczestnikiem i przysługują mu wszelkie prawa strony (art. 188 k.p.a.). Jego udział – jak wskazano powyżej – nie jest uzależniony od woli organu administracji państwowej, jak w przypadku organizacji społecznej żądającej dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu w sprawie dotyczącej innej osoby (zob. art. 31 § 2 k.p.a.). Wobec tego organ nie może nie dopuścić prokuratora do udziału w postępowaniu³⁹. Zatem prokurator nie stawia wniosku o dopuszczenie go do postępowania, lecz po prostu czyni użytek ze swego prawa, o czym tylko powiadamia organ administracyjny⁴⁰.

Prokurator może przystąpić do postępowania administracyjnego w każdym jego stadium, a zatem w postępowaniu przed organami pierwszej instancji, postępowaniu odwoławczym i w tzw. postępowaniach nadzwyczajnych. Nawet jeżeli nie żądał wszczęcia postępowania, nie wniósł odwołania lub sprzeciwu. Prokurator może zatem wziąć udział w tych postępowaniach na dowolnym etapie, tj. od momentu ich wszczęcia do dnia wydania decyzji⁴¹. Zatem oprócz prawa żądania wszczęcia postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem przepisy k.p.a. przyznają prokuratorowi jeszcze inne prawa procesowe, tj. prawo włączenia się w toczące się postępowanie w każdym jego stadium w celu zapewnienia, aby zarówno postępowanie, jak i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem (art. 183 §1 k.p.a.)⁴².

Celem udziału prokuratora w postępowaniu jest zatem zapewnienie, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy były zgodne z prawem, i wyeliminowanie stanów niezgodnych z obowiązującym prawem⁴³. Zapewnienie zgodności postępowania z prawem należy jednak do obowiązku organu prowadzącego postępowanie. Można zatem przyjąć, że prokurator postanawia wziąć udział w postępowaniu wówczas, gdy ma uzasadnione wątpliwości, czy organ administracji publicznej wykona ciążący na nim obowiązek zapewnienia przestrzegania prawa, w tym załatwienia spra-

³⁸ J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie...*, s. 65, a także podana tam literatura.

³⁹ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1995, s. 439.

⁴⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2003, s. 154 i n.

⁴¹ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 1041 i n.

⁴² B. Adamiak, *Podmioty na prawach...*, s. 84.

⁴³ B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 248.

wy zgodnie z interesem społecznym lub słusznym interesem obywateli. Toteż zgłoszenie lub niezgłoszenie udziału w postępowaniu nie może być przypadkowe, lecz podyktowane ściśle określonym celem. Jest to więc czynność wyraźnie profilaktyczna spośród czynności i zadań przynależnych prokuratorowi w ramach ścigania przestępstw i strzeżenia praworządności. Ma ona przeciwdziałać potencjalnemu naruszeniu prawa w konkretnym postępowaniu administracyjnym. Potrzeba wzięcia udziału w postępowaniu może wynikać ze szczególnych okoliczności sprawy wskazujących na możliwość zagrożenia w jej praworządnym załatwieniu. Wiadomość o takim zagrożeniu prokurator może powziąć z różnych źródeł, jak chociażby: z prowadzonych spraw karnych, cywilnych, z bieżących kontaktów z obywatelami i z przedstawicielami miejscowych organów władzy i administracji, a także z wniosków stron zainteresowanych udziałem prokuratora w postępowaniu. Udział tego podmiotu może być podyktowany związkami spraw i zjawisk będących przedmiotem postępowania z potrzebą zastosowania ochrony karnej określonych dóbr⁴⁴.

Ponadto organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić prokuratora o wszczęciu postępowania lub o toczącym się postępowaniu, gdy uzna udział prokuratora w postępowaniu za potrzebny. Do uznania organu administracji publicznej należy zatem rozstrzygnięcie, czy i w jakim stadium postępowania zawiadomić prokuratora o tym, że jego udział jest potrzebny. Organ powinien jednak zawiadomić prokuratora o wszczęciu postępowania, gdy zostało ono wszczęte w celu weryfikacji decyzji wydanej w postępowaniu, w którym prokurator brał udział, w rozumieniu art. 188 k.p.a. Należy także zawiadomić prokuratora o postępowaniu, jeżeli w związku z przedmiotem postępowania istnieje konieczność zastosowania ochrony karnej określonych dóbr⁴⁵. Zasadne jest zatem, aby prokurator był powiadamiany o każdym postępowaniu zmierzającym do uchylecia lub zmiany decyzji wydanej w postępowaniu, w którym brał udział. Także w sytuacjach, gdy postępowanie podlega wznowieniu z przyczyn określonych w art. 145 § 1 i 2 k.p.a. bądź też postępowanie zmierza do cofnięcia decyzji w trybie art. 163 k.p.a. ze względu na popełnienie przez stronę przestępstwa, udział prokuratora w postępowaniu należałoby uznać za potrzebny. Równocześnie wskazania wymaga, że art. 183 § 2 k.p.a. zobowiązuje organ administracji do zawiadomienia prokuratora o wszczęciu lub prowadzeniu postępowania, gdy zachodzi potrzeba wzmoczonego przestrzegania praworządności działania. Udział

⁴⁴ *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, red. M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, M. Wierzbowski, Warszawa 2001, s. 63–64.

⁴⁵ M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1996, s. 63.

prokuratora jako organu powołanego ustawowo do strzeżenia praworządności powinien bowiem zagwarantować zgodność z prawem czynności postępowania i załatwienia sprawy.

Zgłoszenie przez prokuratora udziału w postępowaniu nie zwalnia organu administracyjnego od obowiązku działania na podstawie prawa, dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy zgodnie z zasadami przyjętymi w k.p.a. Prokurator samodzielnie ocenia, czy zachodzą przesłanki jego udziału w postępowaniu i w jakim zakresie. Zawiadomienie przez organ o wszczęciu postępowania lub o toczącym się postępowaniu i potrzebie udziału w nim prokuratora w żadnym wypadku nie jest dla niego wiążące, co do udziału w postępowaniu administracyjnym prokurator kieruje się bowiem zakresem zadań określonych w ustawie o prokuratorze oraz postanowieniami regulaminowymi. Z tego punktu widzenia art. 183 k.p.a. pełni rolę instrumentalną⁴⁶. Służy on prokuratorowi do realizacji zadań i kompetencji określonych przepisami regulującymi ustroj i zadania prokuratury⁴⁷. W świetle przedstawionych argumentów można przyjąć, że prokurator zgłasza swój udział lub inicjuje postępowanie wówczas, gdy przemawia za tym słuszny interes stron, w przekonaniu o realizacji funkcji i zasad praworządności, w pogłębianiu zaufania obywatela do organu, a także wówczas, gdy z inicjatywą wszczęcia nie wychodzi organ administracji publicznej, a przemawia za tym porządek i dążenie do prawdy materialnej.

W postępowaniu administracyjnym organ administracyjny jest powołany do stosowania prawa, zawiadomianie zatem prokuratora o niebezpieczeństwie naruszenia prawa byłoby niejako sygnalizacją tego, że organ dopuści się pogwałcenia prawa⁴⁸. Prokurator może dokonywać w toku postępowania wszystkich dopuszczalnych prawnie dla strony czynności, tzn.: korzystać z prawa wglądu do akt sprawy, brać udział w rozprawie, składać różne wnioski, np. o wyłączenie organu lub pracownika, o przeprowadzenie dowodu, o wezwanie określonych osób celem złożenia wyjaśnień lub zeznań, o przeprowadzenie rozprawy, o zawieszenie postępowania. Może on brać udział w przeprowadzaniu dowodów, formułować ocenę prawną i wynikające z niej wnioski w przedmiocie merytorycznego, zgodnego z prawem rozstrzygnięcia sprawy.

Organ prowadzący ma też obowiązek doręczenia decyzji prokuratorowi, który uczestniczy w postępowaniu przed organem I instancji. Czas do wniesienia odwołania zaczyna się liczyć dla prokuratora od daty doręcze-

⁴⁶ *Kodeks postępowania administracyjnego...*, red. J. Borkowski..., s. 778 i n.

⁴⁷ Szerszej zob.: A. Wróbel, *Komentarz do art. 182...*, s. 1041–1042; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 451–452.

⁴⁸ B. Adamiak, *Podmioty na prawach...*, s. 84.

nia mu decyzji, chyba że od decyzji organu I instancji odwołanie nie przysługuje. Prokurator korzysta z prawa do odwołania, jeżeli według jego oceny decyzja organu I instancji narusza prawo materialne lub proceduralne. W przypadku naruszeń proceduralnych prawo to przysługuje wtedy, gdy mogły mieć wpływ na treść decyzji. Prokurator może też wnieść zażalenie na postanowienia oraz żądać – np. przy odwołaniu – wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji, jeżeli był jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

Podkreślenia przy tym wymaga, że prokurator nie jest związany stanowiskiem żadnej ze stron i może składać odwołanie od decyzji nawet wtedy, gdy żadna ze stron odwołania nie złożyła. To uprawnienie prokuratora ma zapewnić, aby postępowanie i rozstrzygnięcie merytoryczne było zgodne z prawem. Cel udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym wyklucza natomiast jego działanie w takich sytuacjach, gdy sposób zakończenia sprowadza się wyłącznie do wyboru rozstrzygnięcia najbardziej celowego z punktu widzenia zadań realizowanych przez organ administracji, np. wyboru nabywcy nieruchomości państwowej spośród osób jednakowo uprawnionych, niemających gwarantowanego przez przepisy prawa przywileju pierwszeństwa. Jakakolwiek forma wpływania na sposób rozstrzygnięcia sprawy byłaby w takim wypadku wkraczaniem w uprawnienia przysługujące tylko organowi administracji, a tym samym przyjmowaniem odpowiedzialności za wynikłe działania administracji, co nie leży w kompetencji prokuratora⁴⁹. Udział prokuratora w postępowaniu nie może krępować swobodnej oceny organu orzekającego. Gdyby jednak zdarzyło się, że prokurator bierze udział w postępowaniu, w którym zgodne z prawem będzie rozstrzygnięcie sprawy na rzecz którejkolwiek ze stron o sprzecznych interesach, to nie może on składać wniosku o rozstrzygnięcie na rzecz wskazanej przez siebie strony. Istotne jest przy tym, że pomimo iż prokurator biorący udział w postępowaniu administracyjnym ma uprawnienia strony procesowej, to nie przestaje on jednak być organem kontroli, dlatego też organ administracyjny prowadzący postępowanie nie może stosować wobec niego ograniczenia w postaci chociażby wglądu do akt wynikającego z art. 74 k.p.a. Nadto nie może być przesłuchiwany jako strona w trybie art. 86 k.p.a., gdyż ten środek dowodowy może być uzyskany tylko od strony, której interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie i która ma informację o faktach będących podstawą rozstrzygnięcia. Prokurator uczestniczący w postępowaniu w przypadkach określonych w art. 182–184 k.p.a. nie jest stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a., służy mu –

⁴⁹ J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie...*, s. 64; G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 387.

jak wskazano powyżej – wyłącznie prawa strony, co oznacza, że może w pełni skorzystać z tych uprawnień, które przepisy kodeksu postępowania administracyjnego przyznają stronie. W szczególności prokurator, który bierze udział w postępowaniu, jest uprawniony do wnoszenia zwyczajnych, a także nadzwyczajnych (obok sprzeciwu) środków zaskarżenia decyzji administracyjnych oraz skargi do sądu administracyjnego.

Zdaniem B. Adamiak z art. 188 k.p.a. wynika, że w tym zakresie prawo prokuratora jest zróżnicowane w zależności od tego, czy brał udział w postępowaniu w pierwszej instancji. Z zawartego w art. 188 zwrotu „bierze udział” należy wyprowadzić wniosek, że prokuratorowi przysługują prawa strony, jeżeli faktycznie uczestniczy w postępowaniu⁵⁰. Jeżeli zatem prokurator bierze udział w postępowaniu w pierwszej instancji, to służyć mu prawa strony i ma on również legitymację do wniesienia odwołania. W związku z tym, że postępowanie odwoławcze nie może być wszczęte z urzędu, nie można legitymacji prokuratora do wnoszenia odwołania wyprowadzić z rozwiązania przyjętego w art. 182 k.p.a. Legitymację prokuratora do wniesienia odwołania należy zatem wyprowadzić z jego prawa do udziału w każdym stadium postępowania. Z użytego w art. 183 § 1 k.p.a. określenia „stadium postępowania” wynika, że prokurator może się włączyć do każdego stadium, ale dotyczy to tylko już toczącego się postępowania. Jest to okres od wszczęcia postępowania aż do momentu doręczenia lub ogłoszenia decyzji organu I instancji oraz od złożenia odwołania do chwili doręczenia lub ogłoszenia decyzji ostatecznej⁵¹. Z prawa prokuratora do udziału w każdym stadium postępowania nie można zatem wyprowadzić jego legitymacji do wniesienia odwołania, bowiem postępowanie administracyjne w pierwszej instancji kończy się doręceniem (ogłoszeniem) decyzji, a więc mija czas toczącego się postępowania, a co za tym idzie – prawo do włączenia się do niego. Nie można więc zgodzić się ze stanowiskiem, że prokuratorowi przysługują wszystkie zwyczajne środki zaskarżenia, i to bez względu na to, czy brał udział w postępowaniu. Stanowisko to bowiem, według Adamiak, nie znajduje podstaw w rozwiązaniach prawnych przyjętych w k.p.a.⁵² Wywodów i stanowiska prezentowanego przez Adamiak w tym względzie nie podziela J. Jendrośka, który uważa, że prokuratorowi przysługują wszyst-

⁵⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 156.

⁵¹ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 123–124.

⁵² B. Adamiak, *Weryfikacja decyzji i postanowień w toku instancji*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 1993, s. 187–188.

kie prawne środki zwyczajne (odwołanie, zażalenie), niezależnie od jego udziału w postępowaniu⁵³.

Zastanawiając się nad tą kwestią, należy odwołać się do uprawnienia prokuratora do jego udziału w każdym stadium postępowania. Może się tu nasuwać pytanie, jak ma postąpić prokurator, który ma podstawy przypuszczać, że decyzja organu pierwszej instancji narusza prawo, ale strona nie jest zainteresowana w jej uchyleniu, ponieważ rozstrzygnięcie jest dla niej korzystne. Przeciwko twierdzeniu, że prokuratorowi służy odwołanie, można wysunąć zarzut, iż postępowanie zostało zakończone, a skoro rozstrzygnięcie było zgodne z żądaniem stron postępowania, to decyzja z mocy art. 130 § 4 k.p.a. podlega wykonaniu. Odwołanie prokuratora w takiej sytuacji zburzyłoby porządek wynikający z przepisów k.p.a.

Nie powinno jednak budzić wątpliwości, iż prokurator, wykonując swoje uprawnienia kontrolne, nawet jeżeli nie brał udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, jest uprawniony, a wręcz zobowiązany do złożenia środka zaskarżenia, jeżeli ma to na celu usunięcie stanu niezgodnego z prawem. W przypadkach gdy prokurator nie brał udziału w postępowaniu przed wydaniem decyzji w pierwszej instancji albo gdy przystąpił do sprawy już po wydaniu decyzji, należy przyjąć – jak się wydaje – że termin do ewentualnego złożenia odwołania przez prokuratora biegnie od dnia doręczenia decyzji stronie w sposób uregulowany przepisami o doręczeniach⁵⁴. Składając odwołanie, prokurator może wnosić o wydanie decyzji zarówno na korzyść strony, jak i na jej niekorzyść, jeżeli wymaga tego, jego zdaniem, zgodność rozstrzygnięcia z prawem.

Podkreślić w tym miejscu należy, iż prokurator nie jest związany z żadną ze stron i może składać odwołanie od decyzji, choćby żadna ze stron odwołania nie składała. Strona niekiedy może być zainteresowana w utrzymaniu decyzji naruszającej prawo, ale dla niej korzystnej. Taka decyzja powinna być zmieniona na niekorzyść strony w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Celem interwencji prokuratora w postępowaniu odwoławczym jest bowiem dążenie do przywrócenia stanu zgodnego z prawem i kontrola legalności działania organów administracyjnych⁵⁵.

Analizując uprawnienia prokuratora w ramach kontroli działań administracji publicznej, nie można nie dostrzec, że dotyczą one badania legalności, tzn. zgodności z prawem zarówno całego toku postępowania, jak i rozstrzygnięcia. Legitymacja materialna prokuratora oparta jest na na-

⁵³ J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie...*, s. 65.

⁵⁴ J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 41.

⁵⁵ Por. B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska, *op. cit.*, s. 248.

ruszeniu prawa przez organ administracji. Podkreślenia wymaga, że prokurator ma obowiązek, a nie prawo, zawiadomić o stwierdzonym uchybieniu w działaniu instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej. I o ile w przypadku zaistnienia przesłanek z art. 18 k.p.k. prokurator „może” zawiadomić, o tyle w przypadku wystąpienia przesłanek z art. 19 k.p.k. „musi” to uczynić. Ustawodawca sformułowaniem „zawiadamia” nie pozostawia wyboru – zawiadomić czy nie zawiadomić – ocenie prokuratora. Jakkolwiek podstawowym zadaniem prokuratury jest strzeżenie praworządności w jej sensie formalnym, czuwanie, aby prawo obowiązujące było stosowane w sposób prawidłowy i jednolity⁵⁶, to jednak warto i należy wspomnieć, że działa on również na rzecz kształtowania praworządności w sensie materialnym. Szerokie kompetencje kontrolne Prokuratora Generalnego, wykorzystywane w znacznej mierze w sposób ściśle zaprogramowany, powodują nagromadzenie spostrzeżeń i informacji o działaniu obowiązującego systemu prawnego. Te spostrzeżenia i informacje trafiają do Sejmu, a komisje sejmowe konfrontują, często z udziałem Prokuratora Generalnego lub jego przedstawicieli, materiały sprawozdawcze organów administracji z wykonywania ustaw z ocenami wynikającymi z kontroli przeprowadzanych przez prokuraturę. Przedstawiciele Prokuratora Generalnego uczestniczą w tej fazie procesu legislacyjnego, w której przygotowuje się projekt aktu ustawodawczego i jego uzasadnienie. Uwagi i spostrzeżenia prokuratora są więc przedkładane Sejmowi przez organ korzystający w danej sprawie z inicjatywy ustawodawczej. Ponadto Prokurator Generalny bierze udział w posiedzeniach rządu, na których dyskutowane są m.in. projekty ustaw oraz uchwały Rady Ministrów. Prokurator Generalny – Minister Sprawiedliwości uczestniczy także w posiedzeniach Sejmu.

W aspekcie powyższych rozważań trzeba przyjąć, że prokurator biorący udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony nie jest „stróżem” samego postępowania prowadzonego przez organ i przestrzegania przepisów proceduralnych, ale „stróżem” legalności. Jego zadaniem jest troska o przestrzeganie prawa w ogóle i troska o prawidłowe stosowanie prawa materialnego. Dlatego właśnie kodeks reguluje szczegółowe i liczne uprawnienia prokuratora do dokonywania kontroli decyzji (szczególnie decyzji ostatecznych)⁵⁷.

Dla ustalenia pojęcia praworządności i zakresu kontroli sprawowanej przez prokuratora niezwykle ważne znaczenie ma ustalenie pojęcia prawa. Badając bowiem praktykę stosowania prawa, prokurator jest

⁵⁶ Por. art. 3 pkt 1 ust. 3 ustawy o prokuraturze.

⁵⁷ Por. O. Bujkowska, *Ochrona obywatela w kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 1984, s. 68.

obowiązany porównywać ją z określonym wzorcem i ustalać, czy zachodzi zbieżność między „bytem” (stanem zastanym) a „powinnością” (stanem prawnie pożądanym). Konfrontacja ta przebiega w trzech fazach. Pierwsza jest dogmatyczną analizą norm prawnych w celu wyjaśnienia ich treści, czyli ustalenia tzw. wzorca powinności. Drugą fazą jest ustalenie i opis praktyki, a więc faktów. Są to wszelkiego rodzaju zachowania, jak: działanie, zaniechanie, znoszenie. W trzeciej fazie natomiast następuje zestawienie postępowania przeprowadzonego w dwóch pierwszych w celu ustalenia zgodności lub niezgodności między normą prawa a praktyką. Zawężenie pojęcia prawa może prowadzić do odmowy ingerencji prokuratora w sprawie z powodu braku uzasadnień prawnych, a tym samym nie ma on podstaw do działań, które mimo lat przeobrażeń ustrojowych są wciąż aktualnym zadaniem prokuratury: do czuwania nad przestrzeganiem prawa⁵⁸. Kryterium, które wyznacza pozycję prokuratora w postępowaniu administracyjnym, należy w zasadzie do kwestii niespornych. Kryterium tym, odmiennie niż dla innych podmiotów na prawach strony i w innych rodzajach kontroli przestrzegania prawa, jest wyłącznie legalność działań administracji państwowej. Prokurator wszak nie zajmuje się zgodnością kontrolowanych działań z celami, których realizacji prawo ma służyć.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 z późn. zm.

Ustawa z dnia 15 czerwca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. z 1987 r. Nr 21, poz. 123.

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. o prokuraturze, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1767.

Opracowania

Adamiak B., *Państwo prawa a koncepcja legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, Wrocław 1999.

Adamiak B., *Podmioty na prawach strony*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1993.

Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.

Adamiak B., *Weryfikacja decyzji i postanowień w toku instancji*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1993.

Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1993.

⁵⁸ Por. H. Starczewski, J. Świątkiewicz, *op. cit.*, s. 63.

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2003.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.
- Błaś A., *Ochrona praw podmiotowych jednostki wobec decyzji administracyjnej uznaniowej nie podlegającej merytorycznej kontroli sądu administracyjnego*, [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Iwonicz Zdrój, 6–8 maja 2002 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2002.
- Błaś A., *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001.
- Brzeziński W., *Ochrona interesu społecznego w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 3.
- Bujkowska O., *Ochrona obywatela w kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 1984.
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Filipowicz A., *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 1.
- Jandy-Jendrońska K., Jendrońska J., *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1995.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005.
- Jendrońska J., *Ogólne postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wrocław 2005.
- Jendrońska J., *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970.
- Jendrońska J., *Uczestnicy na prawach strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1985, t. 143.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2003.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1989.
- Łaszczycza G., Martysz C., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1880.
- Opalek K., Zalewski W., *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1998.
- Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, red. M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, M. Wierzbowski, Warszawa 2001.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001.
- Rot H., *Elementy teorii prawa*, Wrocław 1997.
- Starczewski H., Świątkiewicz J., *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa w PRL*, Warszawa 1970.
- Stembrowicz J., *Uwagi o udziale prokuratora w postępowaniu administracyjnym według k.p.a.*, „Palestra” 1961, nr 5/7(43).
- Szmulik B., Serafin S., Miaskowska K., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.
- Szubiakowski M., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1996.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 182 kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.

THE PRINCIPLE OF THE RULE OF LAW AS THE DETERMINER
OF CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION IMPLEMENTED
BY THE PROSECUTOR IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Abstract: *Opus iustitiae PAX* – the properly shaped dimension of justice is a guarantee of peaceful – not based on a conflict and violence – relations between citizens and the state. These words fully reflect the leading thought of this study. It is the concern for a good law and a state governed by the rule of law, which lies at the foundation of actions taken within the scope of legal means by the Prosecutor's Office that – as the “custodian of law” – is entitled to in the sphere of control over administration. Administrative courts execute justice as a separate part of judicial power. Justice and law are conditions for an effective state, good governance and social peace, which have accompanied us for centuries. Administrative courts uphold the principle of equality before the law, which is regulated by Art. 21, par. 1 of the Constitution of the Republic of Poland. Since it is administrative courts which – by performing tasks of control over the activity of public administration – become the guarantee of realization of the above-mentioned principle, their position and range of cognition in the situation of launching administrative-court proceedings by the Prosecutor were presented in the work.

Keywords: RULE OF LAW, PROSECUTOR, ADMINISTRATIVE COURTS, ACTION BROUGHT BEFORE THE COURT, PROSECUTOR'S OBJECTION