

prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca
Kierownik Zespołu badawczego instytucji prawa administracyjnego procesowego
Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Śląski w Katowicach

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Moniki Marii Kołtuniak

*„Prokurator jako rzecznik interesu społecznego w postępowaniu
administracyjnym i sądownoadministracyjnym”,*

napisanej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego,
w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji,
pod kierunkiem dr hab. Jacka Chlebneho, prof. UŁ,

Łódź 2021, ss. 359

I. Uwagi ogólne.

1. Status prokuratora w procedurach prawnych należy do ważnych zagadnień regulacji prawa procesowego. Kształtuje zwykle sferę podmiotową każdego postępowania, choć z różnym nasileniem. Jest ono intensywne w odniesieniu do procesu karnego, a słabsze dla innych procedur. W tych ostatnich wyznacza granice udziału w czynnościach procesowych podmiotu, który w stosunku procesowym nie zajmuje pozycji centralnej, który nie realizuje w nim własnego interesu prawnego (zazwyczaj nie ma statusu strony postępowania), ale którego udział w tym postępowaniu wynika z wykonywanych zadań ustawowych. Podmiot o takim charakterze nie jest zatem zwykle podmiotem głównym w postępowaniu, a jedynie podmiotem dodatkowym (uzupełniającym). Cel jego udziału w procedurze wiąże się z ochroną określonego interesu, którego doniosłość podkreślają normy prawa. Status procesowy takiego podmiotu, w szczególności przyznane mu uprawnienia procesowe, wyznaczają jednocześnie bezpośrednio granice ochrony prawnej tego interesu. W postępowaniach innych niż karne, w szczególności w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, do grupy podmiotów o wskazanym charakterze uzupełniającym należy niewątpliwie prokurator. Realizując w nich podstawowe zadanie ustawowe stania na straży praworządności (art. 2 *in fine* ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze) podmiot ten wyposażony został w zróżnicowane uprawnienia natury procesowej. Ich właściwe ukształtowanie, a w praktyce

wykorzystywanie, w sposób bezpośredni wpływa na osiągnięcie wyznaczonego celu. W zakresie ich prawnego ukształtowania konieczne jest przyjęcie przez ustawodawcę takich rozwiązań prawnych, które z jednej strony zagwarantują „realność” tego celu, a z drugiej – umożliwią zrealizowanie także innych wartości i celów, których osiągnięciu służyć mają normy ustawy procesowej. W szczególności, przyjęte rozwiązania powinny zatem w sposób wyważony chronić tak interesy zasadniczych podmiotów procesowych, zwłaszcza stron postępowania, umożliwić osiągnięcie zasadniczego jego celu, a jednocześnie wyznaczać granice czynności podejmowanych przez prokuratora dla osiągnięcia celu przez niego realizowanego. Granice te powinny być jednoznaczne, a regulacja je wyznaczająca powinna spełniać standard wyodrębnionej i zwartej, a także kompleksowej.

2. Już z powyższych względów analiza obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących statusu prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym zasługuje na aprobatę, tym bardziej, że mimo swojej doniosłości, problematyka ta nie jest w tym zakresie wystarczająco eksponowana. Przedmiotem analizy Doktorantka uczyniła dwie wskazane wyżej procedury, należące do sfery procedur „publicznych”. Wyznaczone granice w pełni ocenić należy pozytywnie. W istocie wystarczającym przedmiotem badawczym mogłaby być każda z nich ujęta już osobno. Z drugiej strony, nie byłoby także przeszkód do jeszcze szerszej analizy przedmiotowej, np. obejmującej udział prokuratora w postępowaniu podatkowym czy administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Rzecz w tym, że zawarte w pracy rozważania koncentrują się na kryterium statusu procesowego prokuratora w określonych postępowaniach, a nie na aspekcie rodzaju podmiotów procesowych, ich wzajemnych relacji i miejsca prokuratora w ukształtowanym prawnie układzie procesowym. Przyjęte przez Doktorantkę kryterium pozwala na wybór analizowanych procedur, a sięgnięcie do dwóch wybranych tylko wzbogaca spojrzenie i umożliwia ogólne już wyznaczenie statusu prokuratora w sferze norm prawa procesowego. Podkreślić jednocześnie trzeba, że wybrane do badania procedury pozostają nadto w określonej relacji, co tym bardziej przekonuje o trafnym wyznaczeniu obszaru badawczego.

3. Recenzowana rozprawa stanowi istotne uzupełnienie polskiej literatury naukowej poświęconej udziałowi prokuratora we wskazanych postępowaniach prawnych, a części

dotyczącej postępowania sądowoadministracyjnego wypełnia występującą w tym zakresie lukę. Mimo znaczenia problematyki procesowych uprawnień prokuratora tak w sferze teoretycznej, jak i praktycznej, materia ta była dotychczas podjęta jedynie w dwóch większych pracach monograficznych, z których jedna pozostaje w istotnym zakresie aktualna (W. Czerwiński, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, Toruń 2009), a druga ma wymiar już historyczny (W.F. Dąbrowski, *Prokuratorska kontrola decyzji administracyjnych*, Poznań 1963). Z literatury postępowania sądowoadministracyjnego wskazać można jedną publikację monograficzną, jednak o węższym zakresie (R. Walczak, *Legitymacja procesowa prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2010). Tytułowa materia jest także przedmiotem uwag zamieszczanych w podręcznikach akademickich, w publikacjach komentatorskich i mniejszych publikacjach, zwłaszcza artykułowych. Względem na sfery procesowe dotychczas nie podane pełnej analizie naukowej, a także na ich zmienność w czasie, w pełni uzasadnia wyznaczony przez Doktorantkę obszar badawczy. Wybór tematu rozprawy zasługuje zatem na wysoką ocenę, a przeprowadzona w pracy analiza stanowi naukowe uporządkowanie problemu statusu procesowego prokuratora w dwóch procedurach prawnych. Praca wpisuje się w ten sposób do grupy ważnych analiz z zakresu prawa administracyjnego procesowego i prawa procesowego sądowoadministracyjnego.

4. Jako podstawową metodę badawczą Doktorantka przyjęła w rozprawie metodę dogmatyczną, skierowaną na ustalenie treści norm prawnych oraz wskazanie istniejących pomiędzy nimi związków, w celu określenia statusu procesowego prokuratora w wybranych postępowaniach prawnych. Przyjętą metodą Doktorantka posługuje się prawidłowo. Wykorzystuje również metodę badań empirycznych odniesioną do dwóch źródeł: do orzecznictwa sądowego oraz do czynności prokuratorskich o różnym charakterze. W pierwszym zakresie sięga do ponad 550 wypowiedzi sądowych, od orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przez orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, aż do judykatów wojewódzkich sądów administracyjnych. W drugiej sferze Doktorantka przeprowadziła badania aktowe w określonych jednostkach prokuratury i ich wyniki przedstawiła w rozprawie (s. 302 i n.). W wystarczającym zakresie Doktorantka wykorzystała także metodę historycznoprawną. Przedstawiła ewolucję urzędu prokuratora, przede wszystkim w regulacjach prawa polskiego, w szczególności od okresu

międzywojennego do reformy z 2016 r. (s. 12-25). Rozprawa doktorska nie podejmuje badań prawnoporównawczych, co ze względu na wyznaczony przedmiot badawczy znajduje usprawiedliwienie. Z uwagi na różne modele ustrojowe prokuratury w obcych systemach prawnych zabieg porównawczy należałby do niezwykle trudnych, tym bardziej, że praca dotyczy określonej roli prokuratora (jako rzecznika interesu społecznego) i skoncentrowana jest na dwóch oznaczonych procedurach.

5. Układ rozprawy doktorskiej oceniam jako prawidłowy. Akceptacji wymaga – z jedną uwagą – systematyka merytorycznej warstwy pracy, która przyjmuje postać klasycznej. Po prezentacji zagadnień dla rozprawy podstawowych (usytuowanie prokuratury – rozdział I, problem interesu społecznego – rozdział II), pozostała część rozprawy obejmuje kolejno zagadnienia udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym (rozdział III) i w postępowaniu sądowoadministracyjnym (rozdział IV), a rozdział ostatni – zasadniczo dotyczący praktyki – spełnia funkcję swoistego podsumowania. Każdy z wydzielonych fragmentów ma charakter uporządkowany, tak co do zagadnień ogólnych, jak i (co do zasady) szczegółowych problemów badawczych. Zasygnalizowana uwaga – o charakterze postulującym (w przypadku ewentualnej publikacji rozprawy) – dotyczy wyodrębnienia w rozdziale I rozprawy zagadnienia tych zasad organizacji i funkcjonowania prokuratury, które oddziałują na udział prokuratora w postępowaniu prawnym. W szczególności dotyczy to zasady jednolitości i niepodzielności prokuratury (każdy prokurator może podejmować czynności z zakresu działania prokuratury), zasady hierarchicznego podporządkowania oraz zasady niezależności w ramach udziału prokuratora w procedurach prawnych.

We wstępie do rozprawy doktorantka wyznacza zasadniczą tezę badawczą w postaci konieczności nowego spojrzenia na rolę prokuratora jako rzecznika interesu społecznego w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym. Pokreślić należy, że wskazaną tezę konsekwentnie realizuje w rozprawie, podkreślając w szczególności istniejące granice ochrony interesu społecznego w omawianych postępowaniach, a także analizując obowiązujące konstrukcje prawne przez prymat realizacji tego interesu. Trafnie formułuje także inne założenia badawcze, w szczególności uwydatniając problem braku konstytucjonalizacji prokuratury oraz postulując rozdział funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości.

6. Doktorantka realizuje w pracy wymogi wypływające z zasady proporcjonalności i kompletności analizy podjętych problemów badawczych. W sposób wyważony poddaje ocenie poszczególne zagadnienia badawcze i formułuje trafne wnioski końcowe. Te ostatnie prezentuje całościowo w zakończeniu pracy. Odnosi je do poruszonych kolejno w pracy analizowanych obszarów. Formułowane wnioski znajdują pełne oparcie w wynikających z rozprawy ustaleń.

7. Rozprawa napisana jest poprawnym, dojrzałym językiem, z nielicznymi i jedynie drobnymi uchybieniami pisarskimi, zwykle polegającymi na pomijaniu niektórych liter bądź ich dodawaniu, a które zgłaszam w kontekście ewentualnej publikacji (np. na s. 256: „są” zamiast „sąd”, „takie” zamiast „taki”; pojawiają się zdania: „ciężko jest odrzucić taką argumentację” (s. 91) czy „ciężko jest bowiem uznać tak sformułowany przepis: (s. 179) zamiast „trudno”; czy też błąd w nazwisku prof. J. Jendroński (s. 336). Język rozprawy jest językiem przejrzystym.

Praca została należycie udokumentowana. Obejmuje 404 pozycje literatury, choć jak już wyżej podkreślono, analizowana problematyka nie należy do szeroko podejmowanej w literaturze prawniczej. Doktorantka trafnie wykorzystała jednak nie tylko literaturę z zakresu postępowania administracyjnego i postępowania sądowoadministracyjnego, ale także publikacje z zakresu teorii prawa, prawa konstytucyjnego, prawa administracyjnego, w tym prawa materialnego oraz w jednostkowych przypadkach z innych gałęzi prawa. Jak już wyżej podkreślono, uwzględniła obszerne poglądy judykatury, w tym wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych.

8. Analizę tytułowego zagadnienia Doktorantka rozpoczyna od zagadnień natury ustrojowej. Trafnie przedstawia miejsce prokuratury w polskim systemie prawnym. Szeroko omawia rozwój historyczny urzędu prokuratora. W szczególności wyznacza swoiste etapy w rozwoju tego urzędu od okresu międzywojennego po stan aktualny, określając przyjmowane w kolejnych okresach modele prokuratury (np. model nadzoru ogólnego; model podporządkowania Ministrowi Sprawiedliwości, model organu niezależnego). Szczególną uwagę poświęca obecnemu statusowi prokuratury, opartemu na koncepcji

łączenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Spojrzenie to nie jest tylko opisowym, lecz także krytycznym. Doktorantka formułuje dwa istotne postulaty dotyczące prokuratury. Pierwszy dotyczy konstytucjonalizacji prokuratury. Podzielić należy zapatrywanie, że umocowanie konstytucyjne prokuratury służyłoby wzmocnieniu pozycji tego podmiotu, a jednocześnie dookreśliłoby jego pozycję w systemie organów władzy publicznej. Drugi z postulatów skierowany jest na rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Doktorantka formułuje w tym zakresie postulaty za przyjęciem takiego rozwiązania.

Na wysoką ocenę ogólną zasługuje sposób ujęcia problematyki interesu społecznego jako klauzuli generalnej w przepisach postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Prowadzony w tym zakresie wywód jest w pełni usystematyzowany i wnikliwy, słusznie określony próbą zdefiniowania tego pojęcia. Doktorantka podkreśla znaczenie elementów tego pojęcia („interes”, przymiotnik „społeczny”), a następnie szeroko prezentuje poglądy nauki i judykatury dotyczące ujętego całościowo „interesu społecznego”. Właściwie wyodrębnia obszary w tej sferze istotne, odnosząc się w szczególności do problemów relacji interesu społecznego i interesu publicznego, a także interesu społecznie uzasadnionego, do koncepcji matematycznej, do relacji interesu społecznego i interesu jednostki, do problemu tożsamości interesu społecznego i interesu państwa. Słusznie w konkluzji dostrzega walor nieostrości tego pojęcia i konieczności jego redefiniowania z uwzględnieniem wielu czynników, w tym czasu. W tej części rozprawy wyznacza także podstawy prawne ochrony interesu społecznego w k.p.a. i P.p.s.a. Trafnej analizie poddaje w szczególności normę art. 7 *in fine* k.p.a. W końcowej części tego fragmentu pracy wskazuje na interes społeczny jako przesłankę udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym. Ochronę tego interesu traktuje jako przesłankę występującą obok ochrony praworządności (s. 52) i jednocześnie postuluje dodanie do przepisów k.p.a. i P.p.s.a. normy przyjętej w Regulaminie wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, wskazującej że główną przesłanką działalności prokuratora w postępowaniu administracyjnym jest ochrona interesu społecznego. W dalszej jednak analizie Doktorantka wskazuje także, że interes społeczny, którym kieruje się prokurator należy rozumieć jako dążenie do zapewnienia zgodności z prawem działalności organów administracji publicznej (s. 55). Takie ujęcie nasuwa zatem pytanie o charakter relacji

ochrony interesu społecznego i ochrony praworządności w kontekście przesłanek udziału prokuratora we wskazanych procedurach prawnych.

Dwa kolejne rozdziały pracy mają już dominujący wymiar procesowy. Doktorantka prezentuje w nich udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym (rozdział III) i postępowaniu sądowoadministracyjnym (rozdział IV).

W sferze postępowania administracyjnego Doktorantka prawidłowo wyznacza status prokuratora jako podmiotu na prawach strony, także w kontekście udziału w tym postępowaniu innych uczestników na prawach strony (można w tym zakresie zgłosić sugestię, by ten fragment rozprawy rozpoczynał ewentualnie kończył rozdział III rozprawy – jego umiejscowienie między uprawnieniami prokuratora zasadniczo nie przekonuje). Wykorzystuje właściwe kryteria by w tej grupie podmiotów procesowych odróżnić pozycję prokuratora od innych podmiotów na prawach strony, tj. organizacji społecznej oraz Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. W części dotyczącej zakresu przedmiotowego udziału prokuratora Doktorantka przyjmuje, że jest to udział w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym. Takie twierdzenie wymagałoby uzupełnienia wskazującego, że istnieje jednak procedura niejurysdykcyjna, w której udział prokuratora jest dopuszczalny. Mowa tu o administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, do którego w zakresie nieregulowanym w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. (art. 18 u.p.e.a.), wśród których są także przepisy o udziale prokuratora. Doktorantka właściwie wyznacza zakres uprawnień prokuratora w postępowaniu administracyjnym i poddaje szczegółowej analizie trzy ich postacie, tj. zwrócenie się o wszczęcie postępowania, udział w każdym stadium postępowania oraz prawo do wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej. Wskazaną materię poprzedza wnikliwą analizą swoistych działań przedprocesowych prokuratora, wykonywanych przed przystąpieniem do postępowania. Zwraca uwagę na źródła informacji, których rezultatem może być aktywność procesowa prokuratora, w szczególności informacje pozyskiwane w związku z prowadzonymi postępowaniami karnymi. Podejmuje także zagadnienie zawiadomienia prokuratora przez organ administracji publicznej. W tym zakresie formułuje trafne kryteria oceny spraw administracyjnych, w których to zawiadomienie staje się uzasadnione (problem nowelizacji przepisów, podejrzenie przestępstwa, tryby nadzwyczajne). Doktorantka nie udziela natomiast wyraźnej odpowiedzi na postawione w rozprawie pytanie (przywołuje tu

stanowisko W. Czerwińskiego) o zakres stosowania przepisów k.p.a. do czynności przewidzianych w art. 69 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze (wewnętrzne postępowanie przedprocesowe). Lektura tego fragmentu pracy sugeruje niedopuszczalność wykorzystania innych przepisów k.p.a. niż tych, które dotyczą czynności wyraźnie w przepisie określonych, choć Doktorantka wskazuje na stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Podkreśla jednak w konkluzji, że czynności te nie czynią postępowania administracyjnego w żadnym stopniu. Aprobata wymaga wyraźne zapatrywanie Doktorantki dotyczące zakresu zwrócenia się prokuratora o wszczęcie postępowania. Obejmuje ono wyłącznie – co w rozprawie podkreślono – czynność wszczęcia postępowania; nie obejmuje zaś żądania załatwienia sprawy w formie decyzji o określonej treści. Podzielam także stanowcze stanowisko Doktorantki wskazujące, że inicjatywa prokuratora dotyczy tylko tych postępowań, których wszczęcie oparte jest na zasadzie oficjalności (s. 83, 87). Nie znajduje jednak usprawiedliwienia pogląd, że powyższe stanowisko jest w tej kwestii zgodne w piśmiennictwie. Formułowany jest bowiem także wyraźny już pogląd, że prokurator może wnioskować do organu administracji publicznej o wszczęcie każdego postępowania, a uzasadniany m.in. argumentem o braku jakichkolwiek ograniczeń w art. 182 k.p.a. czy też o możliwości zastosowania przepisu art. 61 § 2 k.p.a. Opowiadam się za poglądem przyjętym przez Doktorantkę, jednak stanowisko przeciwnie powinno być w pracy także odnotowane i ewentualnie wzruszone odpowiednią argumentacją. W sposób zadawalający przedstawiono w rozprawie uwarunkowania inicjatywy prokuratora w warunkach określonych w przepisie art. 61 § 2 k.p.a. (szczególny przypadek wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu). W pełni przekonuje wniosek o konieczności wykazania się w tym przypadku przez prokuratora ostrożnością i wykorzystywaniu uprawnienia w drodze wyjątku. Analiza rozprawy w części dotyczącej zwrócenia się o wszczęcie postępowania nasuwa także pytanie o tryb wszczęcia tego postępowania. Nie jest to bowiem w pracy jednoznaczne. Raz Doktorantka przyjmuje, że żądanie prokuratora wniesione do organu powoduje *ex lege* wszczęcie postępowania administracyjnego (s. 95), co już wymagałoby omówienia relacji takiego mechanizmu do trybów wskazanych w art. 61 § 1 k.p.a., a dalej zakłada jednak – i z tym należy się zgodzić – że w określonych przypadkach organ wyda postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania (np. gdy dotyczy sprawy, która nie podlega załatwieniu w formie decyzji administracyjnej). Ten ostatni mechanizm oznacza, że nie każde zwrócenie wszczyna

postępowanie, a czynność wszczęcia – z inicjatywy prokuratora – należy do organu administracji publicznej. W pełni podzielić należy zapatrywanie Doktorantki dotyczące niedopuszczalności wniesienia odwołania przez prokuratora, który nie brał udziału w postępowaniu przed organem I instancji (s. 103 i n.). Zdaniem recenzenta, przyjęcie stanowiska odmiennego nasuwa pytanie, czy nie narusza to podstawowego elementu konstrukcyjnego odwołania jako środka zaskarżenia, tj. oparcie tego środka na zasadzie skargowości (rozumianej jako działanie podmiotu legitymowanego). Można twierdzić, że byłby to przypadek wszczęcia postępowania odwoławczego z urzędu. Na wysoką ocenę zasługuje przeprowadzona w rozprawie analiza uprawnień procesowych prokuratora wynikających z „praw strony”. Doktorantka trafnie wyznacza ich postacie i poddaje je właściwej charakterystyce. Analizuje m.in. prawo do kształtowania postępowania wyjaśniającego, prawo do czynnego udziału w postępowaniu, w tym dostępu do akt sprawy, prawo otrzymywania rozstrzygnięć (można tu tylko polemizować z twierdzeniem o otrzymywaniu „odpisów” rozstrzygnięć – doręczeniu podlega decyzja w oryginale), prawo do udziału w rozprawie administracyjnej, prawo inicjowania procedur rektyfikacyjnych, prawo do zaskarzania rozstrzygnięć czy także prawo do zaskarzania stanu bezczynności lub przewlekłości. Nader pozytywnie ocenić trzeba podjęte w rozprawie zagadnienie sprzeciwu prokuratorskiego. Doktorantka trafnie określa jego charakter prawny, wyznacza przesłanki jego wnoszenia, odnosi się do złożonego problemu dopuszczalności sprzeciwu w odniesieniu do instytucji milczącego załatwienia sprawy, porusza kwestie terminu do jego wniesienia, a także charakteryzuje jego warstwę dynamiczną (czynności podejmowane po otrzymaniu sprzeciwu). Osobno traktuje zagadnienie właściwości Prokuratora Generalnego do wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej ministra.

Pozytywnej oceny wymaga podjęte w rozdziale IV pracy zagadnienie udziału prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Przedstawiony w tej części wywód jest kompleksowy i w pełni rzeczowy, natomiast uwagi wymaga kwestia systematyki niektórych zagadnień szczegółowych. W części wprowadzającej Doktorantka dokonała trafnej charakterystyki statusu prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a następnie ukazała miejsce tego podmiotu w pozostałej grupie podmiotów na prawach strony. Sformułowała w tym zakresie prawidłowe kryteria różnicujące. Szeroko przedstawia wybrane elementy kształtujące uprawnienie prokuratora do wniesienia skargi do

wojewódzkiego sądu administracyjnego, w tym dostrzega te z nich, które mają wymiar wyjątku ustanowionego dla prokuratora w stosunku do unormowań ogólnych (m.in. problem wydłużonego dla prokuratora terminu do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w sytuacji, gdy prokurator nie uczestniczył w postępowaniu administracyjnym). Sygnalizuje także zagadnienie przesłanki wyczerpania środków zaskarżenia, choć wydaje się, że materia ta powinna być w rozprawie potraktowana szerzej. Pozytywnie ocenić należy prezentację tych form działań i zaniechań administracji publicznej, w odniesieniu do których skarga prokuratora wydaje się w szczególności instrumentem doniosłym w kontekście ochrony interesu społecznego (problem zaskarżania bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, problem kontroli aktów prawa miejscowego). Charakterystyczne dla rozprawy jest podjęcie w niej problematyki skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania sądowoadministracyjnego. Kwestia ta jest zwykle pomijana w analizach statusu prokuratora. Doktorantka zajmuje w tej kwestii trafne stanowisko, przedstawiając określone argumenty. Można by jedynie rozważyć inne umiejscowienie tej materii w systematyce rozdziału IV rozprawy jako mające szerszy wymiar procesowy. Taka sama uwaga dotyczy problematyki wniosku do NSA o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, która zawarta została w części dotyczącej form udziału prokuratora w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Doktorantka wnikliwie prezentuje zagadnienie wnoszenia zwyczajnych i nadzwyczajnych środków zaskarżenia, a także postępowania wywołanego ich wniesieniem, ustalając status prokuratora w tym zakresie. W odniesieniu do tych czynności także podkreśla te odmienności procesowe, które związane są ze statusem prokuratora. Dostrzega w rozprawie także inne sfery działań prokuratora. Podejmuje zagadnienie wpływu prokuratora na orzecznictwo sądów administracyjnych, akcentując możliwość wnoszenia wniosku przez Prokuratora Generalnego o podjęcie uchwały abstrakcyjnej. Wskazała także konkretne postacie inicjatywy Prokuratora Generalnego w zakresie uchwałodawczym.

Trafnym podsumowaniem rozprawy jest ukazanie w ostatnim jej rozdziale wymiaru praktycznego aktywności prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym. Doktorantka wybrała konkretne postacie działań prokuratora, podejmowane tak w sprawach indywidualnych, jak i generalnych, i w niezbędnym zakresie je zaprezentowała. Uczyniła to zwłaszcza z uwzględnieniem roli prokuratora jako rzecznika interesu społecznego.

W ogólnej ocenie podkreślić należy, że recenzowana rozprawa prezentuje wysoki poziom rozważań, zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i w analizie poglądów nauki i judykatury. Doktorantka we właściwy sposób przechodzi od zagadnień ogólnych do szczegółowych, zachowując niezbędne proporcje. Co charakterystyczne, nie unika także formułowania własnych ocen. Po przytoczeniu poglądów nauki i judykatury w odniesieniu do analizowanych konstrukcji czy też konkretnych instytucji procesowych, w tym także stanowisk dyskusyjnych, wyraża zwykle własne stanowisko, uzasadniając przyjętą ocenę. Prowadzi z reguły wyważoną polemikę.

II. Uwagi szczegółowe.

W ramach uwag szczegółowych zasygnalizowania wymaga kilka problemów o różnym charakterze, także polemicznym, tak w aspekcie pozytywnym, jak i negatywnym.

1. Doktorantka przyjmuje, że przepis art. 3 § 1 pkt 3 ustawy Prawo o prokuraturze, zakład obligatoryjny udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym (s. 62). Jest to stanowisko dyskusyjne. Funkcją regulacji art. 3 § 1 wskazanej ustawy jest wyznaczenie form realizacji przez prokuratorów zadań prokuratury, w tym strzeżenia praworządności. Mowa tu zatem o swoistych „kompetencjach” prokuratora, w części nadto oznaczonych tylko ramowo, a których konkretne postacie wynikają z dalszych przepisów ustawy lub ustaw szczególnych.

2. Problem określenia momentu wszczęcia postępowania, o wszczęcie którego zwraca się prokurator, Doktorantka rozstrzyga ostatecznie w kierunku wskazania na datę wpływu wniosku prokuratora do organu. Jest to jeden z kierunków znanych w poglądach judykatury. Pojawia się jednak pytanie, czy można takie stanowisko uzasadniać rangą urzędu prokuratorskiego czy też związaniem organu żądaniem prokuratora (s. 100). Wydaje się, że pomija ono centralny podmiot postępowania, którym nie jest prokurator, a strona postępowania. Postępowanie administracyjne toczy się z udziałem podmiotu „materialnego” (mającego interes prawny) i temu podmiotowi – zgodnie już z zasadą określoną w art. 10 k.p.a. – należy zapewnić prawo do czynnego udziału w każdym stadium postępowania.

3. Zagadnienie czynności procesowych, które może wykonywać prokurator jako podmiot na prawach strony, wymagałoby szerszego spojrzenia na czynności dla prokuratora „wyłączone”, czyli czynności oparte na zasadzie dyspozycyjności (rozporządzalności). W rozprawie wskazano na uprawnienia związane z materialnym przedmiotem sprawy, jednak określono tylko niektóre z nich. Problem konkretnego wyznaczenia granic tych czynności wpływa wprost na zakres uprawnień prokuratora.

4. Zgłaszam zastrzeżenie co do poglądu, że siedmiodniowy termin na rozpatrzenie ponaglenia przez organ wyższego stopnia ma charakter terminu zawitego (s. 170). Jego upływ nie pozbawia organu wyższego stopnia zdolności do orzekania w tym przedmiocie. Wydaje się, że jest to rodzaj szczególnego terminu instrukcyjnego – szczególnego z uwagi na możliwe inne skutki prawne, które sprowadzić może jego upływ. Podzielam natomiast krytykę Doktorantki skierowaną na regulację sposobu rozpoznania ponaglenia wnoszonego do organu prowadzącego postępowanie, który nie ma organu wyższego stopnia (problem braku obowiązku wydania postanowienia; problem braku podejmowania rozstrzygnięcia co do rażącego naruszenia prawa).

5. Pozytywnie ocenić trzeba podjęte w rozprawie zagadnienie dopuszczalności wniesienia sprzeciwu od ostatecznej decyzji administracyjnej prawidłowej lub wadliwej nieistotnie (problem decyzji, o których mowa w art. 154, 155 i 161 k.p.a.). Doktorantka dostrzega sporność tej materii. Przedstawia argumenty obu stron dyskusji i zajmuje własne stanowisko. Niejasny jest w tym względzie jedynie argument przyznający prokuratorowi prawo wniesienia sprzeciwu na podstawie art. 154, 155 i 161 k.p.a. w sytuacji, gdy w jego ocenie decyzja ostateczna jest wadliwa i narusza praworządność, a nie tylko interes społeczny lub interes Rzeczypospolitej. Jeśli decyzja ostateczna jest wadliwa to wskazane tryby nie znajdują zastosowania. Sądzić można, że wypowiedź Doktorantki mogła zmierzać do twierdzenia, że decyzje wydane na podstawie wskazanych przepisów mogą same być dotknięte wadą (np. błędnie oceniono przesłankę nabycia prawa) i wówczas wzruszenie takiej decyzji jest możliwe w trybie sprzeciwu prokuratora. Popieram stanowisko Doktorantki co do braku uprawnienia prokuratora do wniesienia sprzeciwu od postanowienia. Inne w tym zakresie propozycje nauki prawa pozostają w sprzeczności z wyraźną regulacją kodeksową, a także pomijają niedopuszczalność rozszerzającej wykładni przepisów regulujących tryby nadzwyczajne.

6. W przypadku publikacji rozprawy należy uwzględnić zmianę stanu prawnego w części dotyczącej przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji (problem terminu do wniesienia sprzeciwu: s. 186-187).

7. W ramach problematyki postępowania organu po otrzymaniu sprzeciwu Doktorantka sięga do mechanizmu „odrzućcia sprzeciwu”. Nasuwa się zatem pytanie o relację tego mechanizmu do odmowy wszczęcia postępowania nieważnościowego czy też do odmowy wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną.

8. Rozwinięcia wymagałoby twierdzenie, że „jeśli zaskarżono do WSA uchwałę prokurator wnosi o jej uchylenie bądź stwierdzenie nieważności w części” (s. 220). Nie jest w tym zakresie jasne, o jaką uchwałę chodzi. Pytanie to powstaje w kontekście regulacji art. 147 § 1 P.p.s.a.

9. Trafne są uwagi dotyczące relacji sprzeciwu od decyzji ostatecznej i skargi do sądu administracyjnego (s. 288 i n.). Doktorantka dostrzega problem zakazu dwutorowości tych postępowań, ale jednocześnie prawidłowo wyznacza granice wyjątków.

III. Konkluzja.

Przedstawione powyżej uwagi ogólne i szczegółowe, wyłącznie o charakterze polemicznym, w żaden sposób nie umniejszają wysokiej pozytywnej oceny formalnej i merytorycznej rozprawy. Stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Stwarza jednoznaczną podstawę do podkreślenia, że Doktorantka wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną w zakresie prawa i postępowania administracyjnego, postępowania sądowoadministracyjnego i postępowania cywilnego oraz posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Recenzowana rozprawa spełnia zatem wymagania określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.).

Wnoszę zatem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Katowice, dnia 19 grudnia 2021 r.


prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca

